

29

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ן
1	דבר המערכת
2	חכירה המתחדשת לצמיתות, תרופת פלא או אחיזת עיניים
12	מדיניות קרקעית — זכויות בקרקע עירונית
28	שיטת חכירה שהיא מכר עם פנים לשיפור שיטת החכירה וחזוקה
32	אפשר להשביח קרקע על-ידי טיפול נכון
37	פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת המסים
39	אספקטים כלכליים של תכנון שימושי קרקע
44	התפתחויות בשימושי קרקע בערים ובשוליהן
47	הפקעת קרקע ללא תמורה לשם השגת קרקע לצרכי ציבור
49	תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים
53	מחירי מקרקעין ודמי שכירות
63	פסקי דין בענייני מקרקעין
71	מפעולות המכון
74	

„קרקע” — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים 91077, המלך גיורג' 43, ת.ד. 7816, טל. 246828 (242040)

כתובת המערכת: תל-אביב 61111 רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763
 עורך: **א. פוזננסקי**

חברי המערכת: **ש. בן-שמש, א. פוזננסקי**
 עיבוד החומר ועריכתו: **צבי מגן**

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.
 כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס „העשור” ת”א, טל. 3 3 1 5 5 4

דבר המערכת

לשם איזון בהצגת השקפות בנושא המדיניות הקרקעית, ובמקרה דן — זכויות בקרקע עירונית, אנו פותחים חוברת זו בשני מאמרים: האחד של פרופ' יהושע ויסמן; „חכירה המתחדשת לצמיתות — תרופת פלא או אחיזת עיניים“; והשני של עו"ד ד"ר אמנון גולדנברג: „מדיניות קרקעית — זכויות בקרקע עירונית“. מאמרים אלה משקפים את העמדות שהובעו בדיון שהתקיים לאחרונה במועצת מקרקעי ישראל. זאב צור, במאמרו על „שיטת חכירה שהיא מכר“, שולל את ההצעה לקבל 99% של ערך הקרקע בעת הקצאתה ורואה בה מסווה למכירת קרקע.

אלכסנדר פוזננסקי סבור, שהגיעה העת שמקבלי ההחלטות במדיניות הקרקעית יתרכזו בשיפור שיטת החכירה וחיוזקה, ומביא במאמרו הצעות קונקרטיות בנדון.

ד"ר רוג'ר ל. קמפס מקליפורניה, ארה"ב, במאמרו שהוקדש על-ידו ל„קרקע“ מציע דרכים חדשות ל„פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת מיסים“ (המאמר תורגם מאנגלית).

מר ה. כרוך, כשמאי מקרקעין, מביע את דעתו „על התפתחויות צפויות בשימושי קרקע בערים ובשולי ערים“. הרהורים שהמחבר הביע בנושא זה בדיונים של החוג למדיניות קרקעית שע"י המכון.

מאמרו של בנימין מורי מהווה תקציר מעבודתו לקראת קבלת תואר מגיסטר בטכניון. המכון העניק לו בזמנו מילגה.

ד"ר חיים צבן מקדיש את דבריו לנושא „כיווני הכשרת קרקע“, שהוא נושא לא שכיח בבטאונו, אולם חשיבותו רבה לכל המתעניין בפיתוח קרקע.

ד"ר אליהו בורוכוב מנתח במאמרו את האספקטים הכלכליים בתכנון שימושי קרקע, המכריעים, לעתים קרובות, בתכנון והצריכים להדריך כל מתכנן.

מר אליעזר ברוצקוס מתאר במאמרו כל שלב בתכנון של מערך השטחים לשמורות טבע וגנים לאומיים.

מלבד המאמרים הנ"ל אנו מביאים בחוברת את פיסקי הדין במקרקעין שניתנו לאחרונה, בעריכתו של עו"ד מאיר אלפייה וסקירה על פעולות המכון, וכן את המדור הקבוע מחירי מקרקעין של העו"ד והשמאי דן מרגליות.

בחלק האנגלי של החוברת, אנו מביאים תקציר מאמרו של פרופ' יהושע ויסמן, הפותח את החוברת.

פרופי יהושע ויסמו חכירה המתחדשת לצמיתות תרופת פלא או אחיזת עיניים?

מבוא

המשטר הקרקעי הנוהג בישראל — שעל פיו אין המדינה מעבירה, בדרך כלל, בעלות במקרקעיה אלא מעניקה, לכל היותר, חכירה ל-49 שנה, עם ברירה לחוכר להארכה חד-פעמית של החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה — זכה לביקורת רבה. בביקורת הנמתחת על משטר המקרקעין הזה ניתן להבחין בין שתי גישות. הגישה האחת מקבלת את העיקרון שביסוד השיטה הקיימת, של בעלות המדינה על המקרקעין או בעלות הנופים הציבוריים האחרים שמקרקעיהם מרכיבים את „מקרקעי ישראל“, כגון „קרן קימת לישראל“. כשהביקורת נמתחת על הדרך שבה מופעלת ההחכרה. הגישה האחרת דוחה את העיקרון של „בעלות הלאום“ על המקרקעין וגורסת שיש להמיר את שיטת ההחכרה בשיטה של העברת הבעלות במקרקעין.

לפני שנים אחדות מינה השר שמתה ארליך ועדה ציבורית, בראשותו של עורך הדין דר' אמנון גולדנברג, לבדוק את הסוגיה הזאת. וסוגיות נוספות הכרוכות במשטר המקרקעין הנוהג בארץ לגבי מקרקעין עירוניים. הוועדה הגישה את המלצותיה בינואר 1986, בדו"ח שנתפרסם בשם „דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית“.

להלן נציג את עיקרי המלצות הוועדה בנושא החכירה, וננסה להעריך מבחינה משפטית. אנו מדגישים, כי בדיקתנו תהא משפטית כדי להוציא מלבו של הקורא טעות שמא ימצא בדברים שלהלן דיון אידיאולוגי בשאלה של בעלות המדינה על אמצעי היצור בכלל, ועל מקרקעין בפרט, או גיתוח פוליטי של השאלה, אם מאזן הכוחות הביני-מפלגתי השורר בארץ מאפשר הכנסת שינויים יסודיים במשטר המקרקעין. בהיבטים אלה, החשובים כשלעצמם, לא נעסוק כאן. מסגרת הדיון שלנו היא משפטית גרידא.

המלצות הוועדה — הערכה כללית

ההמלצות בדו"ח הוועדה בנושא החכירה היו, בעיקרן, ארבע אלה:

- (א) יש להמשיך ולשמור על העקרון של בעלות הלאום על מקרקעי ישראל.
- (ב) הקצאת קרקע עירונית תיעשה בדרך של הענקת חכירה ל-49 שנה, כשלחוכר זכות להאריך את החכירה לתקופות נוספות של 49 שנה, ללא הגבלה, דהיינו לצמיתות.
- (ג) החוכר ישלם בעבור החכירה, כולל הזכות להארכה לצמיתות, תשלום חד פעמי בשיעור של 99% מערך הקרקע.
- (ד) לחוכר תהא זכות לנצל את הקרקע בכל דרך שהדיון יתיר, בכפוף לכך, שברצונו להעביר את זכויותיו לאחר — עליו להציע את הנכס תחילה למינהל מקרקעי ישראל, שתוענק לו זכות קדימה. החוכר לא יידרש לשלם תשלום נוסף למחכיר בעבור שימוש כדשהו שיעשה בנכס, כולל העברתו. להערכתנו, בחינה משפטית של הוועדה האלה תביא אותנו למסקנה, כי ראוי שלא לקבלן. במסקנה זו מיוסדת על הטעמים המפורטים להלן.

השאלה אם ראוי שמינהל מקרקעי ישראל יקצה אדמות עירוניות בדרך של העברת בעלות, או בדרך של החכרה, היא שאלה שכרוכים בה חילוקי דעות אידיאולוגיים. השקפות עולם שונות בענייני חברה, כלכלה ומדיניות עשויות לתמוך בכל אחת משתי הגישות הנזכרות, וחילוקי דעות בענין זה אפשריים ולגיטימיים. דבר שקשה להולמו הוא הנסיון לאמץ את שתי הגישות גם יחד, בבחינת „אחוז בזה וגם מזה על תנח את ידך“. אולם, זהו למעשה, הדבר שדו"ח הוועדה ממליץ לעשותו. מחד גיסא, מקבל הדו"ח, לכאורה, את העיקרון של בעלות הלאום על הקרקע (המלצה א' הנוכרת לעיל), אך מאידך גיסא, הוא מרוקן כליל עקרון זה מתוכן על ידי ההמלצות האחרות שבדו"ח, המותירות את מינהל מקרקעי ישראל — אם יחכיר מקרקעין על פי הדפוסים המוצעים בדו"ח — בלא כל זכויות ממשיות במקרקעין (המלצות ב'—ד' לעיל).

לשון אחרת, על אף הקביעה ההצהרתית בדו"ח בדבר הצורך להמשיך ולשמור על העיקרון של בעלות הלאום על מקרקעי ישראל (פיסקה 3.1, בע' 185 בדו"ח), מנטאות ההמלצות האופרטיביות שבדו"ח העדפה של הגישה ההפוכה, הדוגלת בהענקת בעלות (או דבר שהוא, מבחינה מעשית, עווה ערך לבעלות) למחזיק המקרקעין הפרטי. נטייתה של הוועדה לזנוח את הגישה הנוכחית של בעלות הלאום על הקרקע, ולהעדיף על פניה העברת בעלות במקרקעי ישראל, באה לידי ביטוי נוסף בחלק אחר שבדו"ח, שכותרתו „העברת בעלות“ (פיסקה 3.3.2, בעמ' 36, 186 של הדו"ח). בלוק זה ממליצה הוועדה להספיף על המיכסה של 100.000 דונם, שהחוק הקיים מאזיר בנסיבות מסוימות להעביר בהם בעלות, מיכסה נוספת של עוד 100.000 דונם. תוספת זו מומלצת, כאמור בדו"ח, „בשלב זה“ (פיסקה 3.3.2.1, בע' 186 שבדו"ח, וטוב בע' 36, בראשית העמוד). ההדגשה החוזרת יגשנית בדו"ח הוועדה כי המלצתה לתוספת של 100.000 דונם שניתן יהא להעביר בהם בעלות היא — „בשלב זה“, מקפלת בתוכה את גישת הוועדה, כי ראוי שיהיו בעתיד שלבים נוספים, שיביאו עמהם מיכסות נוספות של מקרקעין ממקרקעי ישראל שניתן יהא להעביר בהם בעלות. העדפת הגישה האידיאולוגית התומכת בהעברת בעלות על פני החכרה באה בדו"ח לידי ביטוי גם בקביעת הנסיבות שבהתקיימן ניתן יהיה להעביר בעלות במקרקעין שמתוך מיכסת מאתיים אלף הדונם הנוכרת לעיל. ההנחיה העיקרית שבדו"ח היא, כי מתוך מיכסה זו ניתן להעביר בעלות במקרקעין שבהם, „מוצה הפוטנציאל הסיקרי“ (פיסקה 3.3.2.2 בדו"ח (בע' 186). ר. גם בע' 36).

מתוך הקשר הדברים שבו מופיע ביטוי זה מסתבר, שהכוונה בכך לאדמה שביחס אליה הוכנה תכנית פיתוח על פי חוק התכנון והבנייה, ושהיא נבנתה תוך ניצול מלא אפשרויות הפיתוח שנקבעו בתכנית.

הצגת ההנחיה הזאת כשיקול העיקרי שיש להביאו בחשבון בעת שבאים להחליט אם להקנות בעלות (בדו"ח לא נזכרים שיקולים אחרים) מעמידה בצל את הנימוק האידיאולוגי שברקע עקרון של בעלות הלאום על הקרקע.

בעלות הלאום — אליבא דאלה הדוגלים בכך — מחייבת מציאות של קבע, שבה הבעלות על הקרקע נשארת בידי המדינה — גם אם מדובר בקרקע שפותחה כמלאו ההיקף על פי התכניות הקיימות. לפי גישה זו מקרקעי ישראל שבבעלות המדינה הם, בעיקרון, מסגרת שאינה אמורה להתרוקן עם הזמן, בעוד שעל פי גישת הדו"ח

זהו מסגרת דולפת, שהיקפה ילך ויצטמק ברבות השנים. במאמר מוסגר נעיר, כי לא נהירה לנו הקטגוריה של מקרקעין שבהם, מוצה הפוטנציאל העיקרי, ושהם המועמדים האפשריים להעברת בעלות, על פי גישת הדו"ח. פוטנציאל הפיתוח של מקרקעין הוא גם פונקציה של זמן. על פי תכניות הקיימות במועד מסויים אפשר שמקרקעין פותחו באופן מלא, אך בכך לא אמרנו דבר וחצי דבר על מיצוי אפשרויות הפיתוח של אותם מקרקעין הטמונות בחיק העתיד. בעצם אין מקרקעין שניתן לומר ביהם אליהם כי מוצו בהם אפשרויות זופיתוח (ושעל כן מתאימים הם להעברת הבעלות).

אם כך ואם כך, נחזור ונדגיש, כי לא יצאנו לבקר את הגישה הדוגלת בהשקפה כי העברת בעלות עדיפה על שיטת ההחכרה. הקושי שביקשנו להצביע עליו הוא בהמלצת הדו"ח שיש בה דבר הסתור מתוכו, דהיינו, הצהרה על קבלת העיקרון בדבר הימנעות מהעברת בעלות במקרקעי ישראל, תוך כדי קביעת הסדרים שכמוהם כהעברת בעלות.

מחברי הדו"ח חשו מסתמא בעצמם כי חכירה ל-49 שנה, עם ברירה לחוכר להאריכה ללא הגבלה, ובלא שהפעלת הברירה תהא כרוכה בתשלום כלשהו, כמה כחכירה לצמיתות, שהרי לא ימצאו בדרך כלל, חוכר אשר לא יפעיל את הברירה שבידו בנסיבות שכאלה.

כן בוודאי עמדו מחברי הדו"ח על כך, שמעמזו של חוכר לצמיחות – המשלם בתשלום חד פעמי סכום השווה, ביסודו של דבר, למלוא שווי הגכס (99%), יבתמורה לכך זכאי לכל השימושים שהדין מתירם – כה מתקרב למעמד של „בעל“ עד כי לא קל להבחין בין השניים. (זכות הקדימה הנתונה למינהל על פי המלצות הדו"ח, במקרים שבהם ירצה החוכר להעביר את זכותו, אינה מותנית בקיום יחס של חכירה. זכות קדימה למדינה עשויה שתינתן גם כלפי מי שרוכש בעלות בכנס). היו, איפוא, מסתמא, טעמים מיוחדים שהניעו את מחברי הדו"ח להציע בכל זאת את ההסדר שהציעו. לא נעסוק בהשערות בדבר טיבם של אותם גימוקים. תחת זאת, אחר דברינו הכלליים דלעיל נעמיד לבדיקה את השאלה אם ההסדר שהועדה בכל זאת המליצה עליו אפשרי, ורצוי, מבחינה משפטית.

הברירה להארכת החכירה – כחכירה לצמיתות

את החכירה המוצעת בדו"ח, לתקופה של 49 שנה, עם ברירה להאריכה לתקופות נוספות, ללא הגבלה, ובלא כל תשלום מצד החוכר כתנאי להפעלת הברירה שבידו, יש לראות, למעשה, כחכירה לצמיתות, שהרי בנסיבות כאלה ניתן להניח כי כל חוכר יאריך את החכירה שבידו כדבר שבשיגרה.

זוהי גם זוהשקפה המובעת בספרות המשפטית. כך למשל, נאמר לגבי חכירת מיטלטליו, עם ברירה להארכת החכירה שהפעלתה לא תהיה כרוכה בתשלום סכום ממש, כי יש להתייחס מראש אל החכירה כאילו כאילו היתה לכל התקופה, ולהתעלם מהצורך להפעיל את האופציה לשם כך.

‘...if the lease can be renewed on terms which provide for payment by the lessee of rental payments significantly lower than those payable in the market for similar chattels, there is

good reason to conclude that the renewal provisions are **pro forma** because from a business perspective it makes no sense for the lessee to ignore his right to renew”.

R.C.C. Cumming, “True Leases and Security Leases under Canadian Personal Property Security Acts”, 7 **Canadian Business L.J.** 251 270 (1983).

ראה בדומה לכך גם:

E.S. Burstein “Distinguishing True Leases from Conditional Sales and Financing Arrangements”, 63 **Taxes**, 395, 405—406 (1985).

ברוח זו פסק בית המשפט העליון בפרשת **ביטו נ. מלאך**, ע.א. 355/76, פד”י לא’ (2) 359, 362. אף שברירה להתארכה חכירה לא הופעלה במקרה זה ראה זאת בית המשפט כענין פורמלי גרידא, וההיחס לחכירה כאילו הוארכה.

החכרה לצמיתות — עיסקה בטלה

יש רגלים לסברה, שהחכירה לצמיתות המומלצת בדו”ח הוועדה תיחשב כבלתי תקפה מבחינה משפטית. לבית המשפט העליון היתה בעבר הזדמנות לחיות את דעתו בשאלה דומה. היה זה בפרשת **מורדוב נ. שכטמן** (ע.א. 46/74, פד”י כט’(1)477). בית המשפט העליון דן במקרה זה בשאלת תקפה של שכירות שתקופתה לא הוגבלה. אמר על כך השופט י. כהן:

„עצם המושג שכירות לצמיתות יש בו סתירה מינה וביה... לפי עקרונות המשפט הכלליים לשם יצירת יחס של שכירות זרושה הגבלת זמן”.

„אם על כן התכוונו הצדדים לעשות חוזה שכירות לצמיתות הרי הם התכוונו לדבר שאין לו קיום מבחינה משפטית. חוזה כזה יתכן ויהיה בטל מכיון שהצדדים החיימרו ליצור בו זכות במקרקעין שהדין אינו מכיר בה...” (בע’ 481).

בית המשפט הצביע, בין השאר, על ההגדרה של „שכירות” שבסעיף 3 לחוק המקרקעין, תשכ”ט—1969, לפיה:

„שכירות במקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; ...”¹

גם במשפט הצרפתי נוקטים בעמדה כי שכירות לצמיתות בטלה, בשל הרתיעה ממצבים שריח של פיאודליזם נודף מהם.

ראה: **Encyclopedie Dalloz, Droit Civil**, vol. 1 2nd ed. Bail. . :

paras. 114—120.

לפי זה, מכיוון שתוצאתה המעשית של המלצת הוועדה היא שלחוכר תהא חכירה

(1) במספר פסקי דין של בית המשפט העליון, שניתנו על פי הדין שקדם לחוק המקרקעין תשכ”ט—1969, נדונה שאלת תוקפה של שכירות שהוענקה בה לשוכר ברירה להאריכה ללא הגבלה. בכל המקרים האלה נפסק שהשכירות בטלה משום שלא נרשמה בפנקסי המקרקעין. יאה זה בגדר פלפול גרידא להסיק מן העובדה שהשכירות הוכרזה כבטלה בשל אי-רישום בטאבו שהשכירות היתה עשויה להיות תקפה אילו היתה רשומה. בתי המשפט נמנעו מלדון בשאלה זו, כי לא היה להם צורך להתייחס אליה במקרים שלפניהם. קוק נ. הובן, ע.א. 486/62, פד”י יז’ 1953; פרידמן נ. מלון ריץ בע”מ. ע”א 282/65 פד”י יט’ (4) 96; אורנשטיין נ. הימן, ע.א. 198/65 פד”י יט’ (4) 197.

ללא הגבלת זמן, דהיינו לצמיתות, עשויה חכירה שכזאת להיות חסרת תוקף משפטי. איזו בדו"ח הוועדה התמודדות עם האפשרות הזאת, העולה מתוך פסיקתו הנזכרת של בית המשפט העליון, ואין סימנים לכך שהוועדה הזאת מודעת לקושי הזה.

חכירה לצמיתות — כבעלות

יש גם להביא בחשבון את האפשרות ההילופית שבית המשפט יתייחס להסכם חכירה לצמיתות כאל הסכם להעברת הבעלות, וככזה כהפרה של האיסור שבחוק יסוד מקרקעי ישראל. סעיף 1 לחוק זה קובע לאמור:

„מקרקעי ישראל... הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת.“
קשה להעלות על הדעת שהכונה בחוק יסוד מקרקעי ישראל היתה לאסור על העברת בעלות ובעת ובעונה אחת להתיר החכרה לצמיתות. פרשנות שכזאת היתה מרוקנת את חוק יסוד מקרקעי ישראל מכל תוכן ושמה לאל את כוונת המחוקק.
ואכן, כאשר הועלתה הטענה בפני בית המשפט העליון, בפרשת הכרת החשמל לישראל בע"מ נ. החברה הא"י לקירור ואספקה בע"מ (ע.א. 202/72, פד"י כו' (1) 661) — כי החכרה ארוכה עשויה להיחשב כמפרה את חוק יסוד מקרקעי ישראל, התייחס אליה בית המשפט בכבוד ראש. החכירה שנדונה במקרה זה היתה עם ברירה להארכה לתקופה כוללת של 198 שנה, ודמי החכירה שולמו בה מראש לכל התקופה. אמר על כך השופט י. כהן:

„ידעתי, שאלה נכבדה היא, אם את האיסור על העברת בעלות שבסעיף 1 לחוק היסוד הנ"ל יש לפרש באופן מצמצם או שמא חל האיסור גם על חכירה כדוגמת זו שמתוארת בחוזה...“ (בע' 69)

בית המשפט לא היה צריך להכריע סופית בשאלה זו מכיוון שניתן היה לפסוק במקרה זילפניו מנימוקים אחרים, אך ברור מנימת הדברים שבית המשפט לא ראה טענה זאת כטענת סרק.

את הדברים שלעיל אמר בית המשפט לגבי חכירה שהוגבלה ל-198 שנה, והדברים דם בבחינת קל וחומר לענין חכירה לצמיתות, מעין זו המומלצת בדו"ח הוועדה. האפשרות שבית המשפט אכן יקבל טענה זו בעתיד — נראית בעינינו סבירה, הן בשל ההגמקה הפרשנית לחוק יסוד מקרקעי ישראל, הנזכרת לעיל, והן לאור העמדה

בפרשת לנדוי נ. קוק, ע.א. 23/58 פד"י יג' 486, 489, השאיר השופט ויתקון שאלה זו בספק, באומרו כי לא שוכנע ששכירות כזאת מנוגדת לחוק, בהוסיפו: „מכל מקום, אם זהו פגם, אין בו לבטל את השכירות אלא לעשותה ל„נפסדת“ בלבד...“ . ללמדך, כי גם הוא לא היה שלם עם התנחה שלשכירות כזאת תוקף מלא. יתרה מזו, את האפשרות ששכירות כזאת אינה מנוגדת לדיון ביסס על פסק דין אנגלי *Green V. Palmer* 1 ALL E R 670 (1944). השופט לא נחן דעתו לכך שהמצב במשפט האנגלי הובהר בדרך של חקיקה, שקבעה כי ברירה להארכת שכירות, ללא הגבלה אינה אפשרית עוד (ראה להלן). כמו כן, מסתבר שהשופט לא שת את לבו להערת העורך של פסק הדין האנגלי, לפיה *It has generally been understood that there is a leaning against a right of perpetual lease... (atpt 670, B-C).*

בין כך ובינן כך, אין לדבריו של השופט ויתקון חשיבות ישירה לעניינינו משום שהם נאמרו על רקע הדין שמלפני חוק המקרקעין, תשכ"ט—1969 שקבע במפורש, בסעיף 3, כי שכירות אינה יכולה להיות לצמיתות.

הירווחת בקרב מחוקקים, שופטים, ובקרב חכמי המשפט האקדמאיים, כלפי שאלת ההבחנה בין חכירה ממושכת לבין בעלות. כך, למשל, קובע ספר החוקים האזרחי הקנדי (לקנדה הדרומית) כי יש להתייחס אל חכירה לצמיתות כאל העברת בעלות, ולהחיל על חוזה המתיימר ליצור חכירה כזאת את הדין החל על חוזה להעברת בעלות:

C.C. 1593: "The alienation in perpetuity of immovable property for an annual rent is equivalent to a sale. it is subject to the same rules as the contract of sale in so far as they can be yade to apply".

The Civil Code of Lower Canada.

באנגליה, אומרים מחברי הספר המנחה

Hill and Redman's Law of Landlorry and Tenant, 17th ed., 1982, vol. 1, p. 57:

„החכירה לצמיתות אינה אפשרית, וחווה שיתיימרו ליצור בו חכירה לצמיתות יפעל — אם בכלל — כחווה להעברת בעלות...“ (שכירות עם ברירה להארכה ללא הגבלה, שהיתה אפשרית קודם לכן, אינה אפשרית עוד, כפי שנקבע בחוק, בשנת 1922, על פי ה־**Law of Property Act**. ראה שם, ע'ע' 68, 67).

ובאותו כיוון, בתקדים האנגלי **Doe d Robertson V. Gardliner (1851)** 12 CB 310; 138 E.R. 927 נפסק כי שכירות לצמיתות אינה אפשרית, וכי אם נעשתה שכירות שכזאת תוצאתה תהא העברת הבעלות, או שכירות משנה לשנה (**a yearly tenancy**), (שאו יכול כל צד להביאה לקיצה בתום כל שנה).

גישה דומה מוצאים אנו בארה"ב. שם גדונה בהרחבה הסוגייה של ההבדל שבין שכירות ציוד לבין מכירתו. העמדה הנקובלת היא, כי אם השכירות נמשכת למשך כל התקופה שבה ניתן להפיק הנאה מן הנכס, ושולם סכום שביסודו של דבר משקף את שווי הנכס, יש לראות את העיסקה כמכר ולא כשכירות. כך, למשל, אוכר בר סמכא הנודע פרופ' P. Coogan כי יש לבדוק:

“whether the lessee agrees to pay a sum substantially equal to the purchase price of the equipment and therefore obtains a right by contract... to use the item for substantially its economic life.”

ואם כך הדיבר יש לראות את ההסכם כהעברת בעלות.
37 Business Lawyer, 723 726 (1982)

חכירה לתקופה ממושכת — כבעלות

לא זו בלבד שהנטייה במשפט היתה לראות חכירה לצמיתות כהעברת בעלות אלא גם חכירה לתקופה ממושכת, אף שאינה לצמיתות, נוטים לראותה כבעלות. שר המשפטים לשעבר, ת. י. צדוק, אמר את הדברים הבאים בעת הדיון בכנסת בהצעת חוק הירושה (תיקון מס. 3), תשל"ד—1974.

...סעיף 3 נוגע למצב המקובל בישראל שדירות רבות מוחזקות למעשה בבעלות אם כי באופן פורמאלי זכותו של המתזיק היא בצורה של חכירה לתקופה ארוכה... הרוב המכריע של תושבי ישראל, שהם מבחינה כלכלית בעלי הדירות, למעשה אינם רשומים כבעלי הדירות אלא כחוכרי דירות לתקופה ארוכה, אבל למעשה זכות החכירה הזאת כמוה כבעלות, ודיני דירה בבעלות צריכים לחול עליהם". דברי הכנסת, כרך 72 (1) ע' 39, 40, 43.

דברים דומים נוכל לשמוע גם מפי בית המשפט העליון:

אין זה סוד כי במציאות הרווחת בישראל, מרביתם של חוזי החכירה לדורות שנערכו ונערכים בין מינהל מקרקעי ישראל או הקרן הקיימת לישראל לבין אנשים פרטיים, כמוהם בחוזים להעברת בעלות, ... כמוכן הדבר תלוי בכל חוזה לגופו, לפי ניסוח תנאותיו... במקרה אשר בפנינו מעיד חוזה החכירה על עצמו ברורות, כי הוא משתייך לקטגוריה זו של חוזי חכירה לדורות, אשר כמוהם כהעברת בעלות, ודי לי אם אצביע על האופציה המוענקת לחוכר... להאריך למעשה את החוזה ל-72 שנים נוספות, או על תנאי התשלום... אשר אינם משקפים אלא תשלום עבור הערך הריאלי של הדירה..."

... כאשר קיים צורך לסווג את זכות החכירה לדורות באחת משתיים: זכות הבעלות או זכות השכירות, אין לי ספק כי זכות הבעלות היא המתאימה ביותר מבין השתיים..."

השופט עצינוני, בפרשת בסו נ. מלאך, ע.א. 335/76, פד"י לא'(2)359, 361, 362, 363. דברים אלו נאמרו לגבי חכירות במתכונת המקובלת כיום, שהן לתקופה של 49 שנה, עם ברירה להארכה לתקופה נוספת אחת של 49 שנים, דהיינו החירות לתקופה מירבית של 98 שנה. כבר במצב הזה ניטשטש ההבדל שבין חכירה לבין בעלות. על אחת כמה וכמה שההבחנה בין השתיים תיעלם כליל אם החכירה תהיה ללא הגבלת זמן, על פי המתכונת המוצעת בדו"ח.

לאור האמור במובאות דלעיל, אם מתבקש שינוי במצב הנוכחי של החכירות הרי שהוא צריך להיות בכיוון של הדגשת ההבדל שבין החכירה לבין בעלות, על ידי הגברת היסודות המבחינים בין השניים, כדי למגוע את טשטוש התחומים שביניהם. תוצאת זאת הולך הדו"ח בכיוון ההפוך, של צמצום ההבדלים שבין חכירה לבין בעלות, עד כדי העלמותם.

ההשלכות השליליות שבטשטוש ההבדל שבין חכירה לבעלות

שאלה ישראל השואל מה רע בטשטוש התחומים שבין חכירה לבעלות, אם הדבר ימשרת תכליות מסויימות שהדו"ח ביקש להשיג?

התשובה לשאלה זו היא כי המשפט קבע דפוסי זכויות שונות, כגון: בעלות חכירה, זיקת-הנאה, משכנתה, וכד', כשהוא יוצק לכל אחד מן הדפוסים האלה כללי משפט שונים. כל זכות באה לשרת צרכים שונים והכללים שנקבעו לכל אחת מן הזכויות הותאמו לתכליות של אותן זכויות. יהא זה, איפוא, שיבוש כוונתי של המחוקק אם זכות ממין אחד תעטה על עצמה כסות של זכות אחרת, ותתימר להיות מה שהיא איננה למעשה, כדי להשיג את תחולת כללי המשפט שלא נועדו לה. זכות שהיא,

למעשה, „בעלות“, שיכסוה בכסות של „חכירה“, תביא לשיבוש מערכות המשפט אם יטילו על הזכות לא את דיני הבעלות אלא את דיני החכירה.

מצבים של טשטוש הגבול שבין חנירה לבעלות יוצרים קשיים אצל אלה הבאים ליישם את החוק — אנשי מינהל, יועצים משפטיים, ושופטים. אין בידם לדעת בבירור איזו מערכת כללים מן הראוי ליישם. הפסיקה בישראל ובחו"ל מעידה כי החכירות הזרות היוו מקור להתדייגויות מרובות, שנבעו מן הקושי שבטשטוש התחומים שבין החכירה לבין הבעלות. כזה היה למשל, התקדים הנ"ל, כמו נ. מלאך, שבו היכרעה שאלת ירושה על פי סיווג החכירה כבעלות, כאשר התוצאה היתה עשויה להיות שונה אילו התייחס בית המשפט לזכות על פי כסותה המשפטית הפורמלית, של „חכירה“. בדומה לכך, בפרשת חברת ההשמול לישראל בע"מ נ. החברה הארצישראית לית לקיורר ואספקה בע"מ (ע.א. 202/72, פד"י כ"ז (1) 611) החיל בית המשפט את דיני הבעלות על זכות לחכירה, וכתוצאה מכך היתה התוצאה המשפטית שונה ממה שהיתה עשויה להיות אילו התייחס בית המשפט אל הזכות על פי צורתה הפורמלית החיצונית.

לעומת זאת, בפרשת אהרונוב נ. אייזן (ע.א. 123/66, פד"י כ"ג (3) 440) החליט בית המשפט לפעול על פי הכסות הפורמלית של זכות החכירה, ולא להחיל עליה את כללי הבעלות שבחוק הגנת הדייר. ואולם, בית המשפט אמר שהוא מגיע לתוצאה זו „בעל כורחו“, והביע „מורת רוחו“ על שנאלץ לפעול על פי הכסות הפורמלית של זכות החכירה (שם, ע"פ 444, 446).

בפסק דין מאוחר יותר הביע השופט ח. כהן א"ת דעתו, כי ספק אם בית המשפט במרשתת אהרונוב נ. אייזן הנ"ל הגיע למסקנה הנכונה בהימנעו מלהחיל על חכירה את דיני הבעלות. לפי גישתו היה עדיף לתת למונח „בעל“ (שבחוק הגנת הדייר) פירוש מרחיב באופן שהוראת החוק תחול גם על החכירה הארוכה שנדונה בפני בית המשפט.

ר' אלימלך נ. יחיאלי (ע.א. 56/67 פד"י כא' (1) 666, 670, 671. מנגד, השופט מני היה סבור כי נכון ללכת בעקבות ההכרעה שבפרשת אהרונוב נ. אייזן, וכי: „החכירה, ותהא תקופתה ארוכה כאשר תהא, אינה מקנה זכות קנין ובעלות בנכס אלא רק זכות לחזקה ושימוש בו“.

ר' אהרונוב נ. בן־דוד (ע.א. 331/67, פד"י כב' (1) 88, 90).

ר' בדומה לכך: נויברגר נ. ראש אגף רישום והסדר קרקעות (בג"צ 161/56, פד"י יא' 5).

תמונת מצב זו של בתי משפט המתחבטים בשאלה כיצד למיין חכירה ארוכה שכמוה כבעלות, האם להחיל עליה את כללי הבעלות שבחוקים השונים, או שמא את דיני החכירה — תלך ותחריף פי כמה אם ההמלצה שבדו"ח תתקבל, מכיוון שעל פיה הרבחנה בין החכירה — במתכונת המומלצת על ידה — לבין הבעלות — מיטשטשת עוד יותר.

גם הגסיון במדינות אחרות מלמד, שטשטוש התחומים שבין חכירה ארוכה לבין בעלות יוצר קשיים רבים, כשבאים ליישם חוקים שעניינם בעלות, אי חכירה. (ראה האסמכתאות הנזכרות לעיל מקנדה ומארה"ב, וכן

P. F. Coogan, "Is there a Difference Between a Long-Term Lease and an Installment Sale of Personal Property?" 56 N.Y.U.L.R. 1036 (1981).

החכירה הממושכת כפיקציה

החכירה בשימושה הטבעי נועדה, מבחינתו של החוכר, לאפשר לו לקבל לרשותו נכס לשימוש בלא לשלם את מלוא שווי הנכס, דבר שהיה עליו לעשותו אילו נאלץ לקנותו. מבחינתו של המחכיר מאפשרת החכירה לבעל נכס להפיק מן הנכס הכנסות בלא שייפרד מן ההשקעה ההוגית שלו (הבעלות בנכס).

(W.S. Hecht, "Variable Rental Provisions in Long Term Ground Leases" 72 **Columbia L. R.** 625 (1972).

ככל שמתרחקים ממודל החכירה בשימושה הטבעי, על ידי גביית "דמי שכירות" חד. פעמיים ששיעורם בעצם כשווי הנכס, ועל ידי כך שתקופת החכירה כה ארוכה עד שלמעשה נפרד המחכיר מן הנכס, עוברים אנו ממכירה אמיתית לתחום הפיקציה המשפטית. החכירה לצמיתות במתכונת המומלצת בדו"ח, כשהחוכר משיג למעשה את שווי הנכס, היא חכירה פיקטיבית, וככזו ראוי לדחותה.

הטלת הגבלות על משך החכירה

אכן, כדי להתרחק מן ההיבטים השליליים הכרוכים בחכירה רבת שנים נמצא כי במדינות שונות הטילו בחוק הגבלה על תקופת החכירה. כך, למשל, בצרפת, נקבעה בחוק, משנת 1967 הגבלה לתקופה של 70 שנה, ובמקרים מסויימים אחרים הגבלה ל-99 שנה.

Encyclopedie Dalloz, Droit Civil, vol. 2 1nd ed. Concession Immobiliere, paras. 1—7 ; vol. 1, Bail, paras. 114—120 ; Bail a Construction, paras, 25, 26.

בשבידה החכירות בערים הן לתקופה של 60 שנה. ר' 68 **Yale L. J.** 1424, at 1427.

באזורים עירוניים, תקופת החכירה המירבית היא, בקליפורניה — 99 שנה; במונטאנה — 75 שנה; בדקוטה הצפונית — 99 שנה; בדקוטה הדרומית — 99 שנה; בהתכרות ע"י רשויות ציבוריות, באילינוי — 99 שנה; בוויסקונסין — 99 שנה, ועוד. ראה: **Restatement 2nd. Landlord and Tenant. PP.** 20—21. באנגליה ישבה על מדוכת ההחכרה על ידי רשויות ציבוריות של מקרקעין באזורים עירוניים ועדה הידועה בשם The Central Committee on Estate Development and Management, והמלצתה היתה שתקופת החכירה תהא 75 שנה. התקופה הארוכה לאחר מכן ל-99 שנה.

ראה: Charles M. Haar, **Land Planning in a Free Society** . . . (Harvard Univ. Press Cambridge, 1951) pp. 150—151.

הנסיון שהצטבר בארץ, עם תקופת חכירה מירבית של 98 שנה (49 שנה וברירה

להארכה אחת לעוד 49 שנה), כשההונר משלם 91% משווי הקרקע (על פי שיטת ההיוון שהונהגה בשנת 1974), אינו מעודד הליכה בכיוון (שהדו"ח ממליץ עליו) של הארכת תקופת החכירה תמורת הגדלת דמי החכירה. נהפוך הוא, הלחקים הם שיש להדגיש את היסודות שבחכירה המבחינים אותה מן הבעלות, כדי שלא להיקלע לחחום האפור שבו אין יודעים אם להתייחס לזכות כאל חכירה או שמא כאל בעלות.

סיכום

הדו"ח ממליץ על גישה שיש עמה סתירה פנימית. מחד גיסא מצויר הדו"ח על קבלת העקרון של בעלות הלאום על הקרקע, ומאידך גיסא מרוקן העקרון הזה מתוכן ממשי על ידי קביעת הסדר של חכירה שהיא, בעצם, לצמיתות, תמורת תשלום שהוא, בעצם, כשווי המקרקעין, כשהחוכר רשאי לעשות בנכס כהפצו. ההוראות המהותיות שבדו"ח, בהבדל מההצהרה שבו, דוחות למעשה את העקרון בדבר בעלות הלאום על הקרקע, ויש בהן העדפה של הגישה הנומכת בהעברת הבעלות במקרקעי ישראל. הסתירה הזאת שבין התוכן לבין הצורה חושפת את הדו"ח לביקורת שהיתה נזבעת ממנו אילו נאמר בו במפורש שההמלצה היא להתיר העברת בעלות במקרקעי ישראל.

מבחינה משפטית, הן פסיקת בית המשפט העליון בישראל, והן כתביהם של מלומדים, מצביעים על כך שחכירה מעין זו שהדו"ח ממליץ עליה עשויה להיות חטרת תוקף, או, לחילופין, שהיא תיחשב כמעבירה בעלות, וככזאת תעמוד בסתירה לזוהרה שבחוק יסוד מקרקעי ישראל, ואוסר העברת בעלות במקרקעי ישראל.

גם בהתעלם מהאיסור שבחוק על העברת בעלות במקרקעי ישראל, ההמלצה שבדו"ח על חכירה לצמיתות עומדת בסתירה לנסיון המשפטי, ולהשקפות מלומדים. הנסיון המשפטי מלמד שבעיות פרשנות המורות עולות כחוצאה מקיומן של חכירות לתקופות ממושכות, כאשר אין לדעת אם להחיל עליהן הוראות חוק שעניינן „בעלות“, כאשר הימנעות מהחלת חוקים בדבר „בעלות“ על חכירות ממושכות, מולידה מצבים שידעת אינה סובלתם. השקפת מלומדים, ונטיית מחוקקים בימינו היא כי יש להטיל בחוק הגבלה על תקופת החכירה, כדי למנוע היווצרות של חכירה ממושכת שדיני הבעלות אינם חלים עליה.

לא גקטנו עמדה בשאלה אם יש להעדיף את העקרון בדבר בעלות הלאום על הקרקע, או שמא מוטב להתיר העברת בעלות במקרקעי ישראל. חיווינו דעתנו נגד ההמלצה של הוועדה, לעשות את שני הדברים האלה גם יחד, גם לשמור על הבעלות בידי המדינה, וגם לשלול ממנה, למעשה, את הבעלות, על ידי חכירה לצמיתות. „הכירה“ שכזאת אינה אלא אחיזת עיניים, פיקציה, ובמדינה מתוקנת יש להתרחק מפיקציות משפטיות כמאמרו של המשפטן הדגול Roscoe Pound:

“(Fictions) are a clumsy device appropriate only to periods of growth in a partially developed political organization of society in which legislation on any large scale is not possible.”
Jurisprudence (1959), vol. 3. p. 465.

ד"ר אמנון גולדנברג מדיניות קרקעית - זכויות בקרקע עירונית

הוועדה לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית, שנתמנתה ע"י שר החקלאות, שמחה ארליך ז"ל, לאחר שישבה בראשותו (להלן הועדה) על המדוכה כארבע שנים תמימות, הגישה פה אחד את המלצותיה בחודש שבט תשמ"ו — ינואר 1986. דו"ח הוועדה עוסק בחזית רחבה של פסיפס הנושאים הכרוכים בקרקע עירונית, בין היתר גם בסוגיית הזכויות שראוי להעניקן לצרכני הקרקע השונים, בתמורה למחיר הנדרש מהם. המלצות הוועדה בהקשר זה עמדו במרכזה של חוות דעת מלומדת של פרופ' יהושע ויסמן, המציע שלא לאמץ את ההמלצות הואיל ומבחינת החוק אין הן בנות ביצוע, מבחינה משפטית אין הן רצויות וכענין שבעובדה סתורות הן בסתירה פנימית. עמדה זו אינה מקובלת עלי, ובכל הכבוד חולק אני על שלושת ראשיה, לאמור המלצות הוועדה רצויות הן, ואף הכרזה שתתבענה ובהקדם. מבחינה משפטית השיטה הקיימת תשרת ללא קושי את היעדים והמטרות שהוצבו. אבאר טעמי:

א. המלצות הוועדה בנושא זכויות בקרקע עירונית:

1) העקרון שנקבע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, לפיו לא תימכר קרקע הלאום אלא במקרים מוגבלים, נראה לוועדה נכון ומוצדק, והיא גורסת כי יש לשמור על עקרון זה, בכפוף לאמור להלן.

2) בכפוף למילוי ההתחייבויות על פי הסכם הפיתוח, תימכר הקרקע בחכירה לתקופה של 49 שנה עם זכות להארכות לתקופות מתחדשות של 49 שנים נוספות בכל פעם, ללא תמורה.

3) תמורת זכויותיו, על פי תווה החכירה, ישלם החוכר למינהל 99% מערך הקרקע. במשך תקופת החכירה יהא החוכר זכאי לנצל בקרקע כל זכות הקיימת על פי דין. הניצול לא יותנה בתשלום כלשהו למינהל.

4) למינהל תהיה זכות קדימה (זכות סירוב ראשונה) — הנתנת להפעלה תוך פרק זמן סביר וקצוב מיום שהחוכר יבקש הסכמת המינהל להעברת הזכויות — לבקש ולקבל את המוחכר במקום החוכר המוצע, בתנאים שיקבעו בתווה החכירה. המלצות אלו יש בהן, לדעת הוועדה, כדי לתת תוקף ליעוד האמיתי שיש לתת כיום לרעיון החכירה, לאמור — שמירת בעלות הלאום, שביטוייה המעשי מתבטא במתן זכות התערבות לבעלים בשני המקרים המצדיקים התערבותו (לבד מזכות הבעלים לדעת מה געשה בנכסיו):

א) מיחזור קרקע, תכנון מחדש, פינויים, שיקום שכונות וכיו"ב.

ב) מניעת מכירה לזרים.

ג. הברירה להארכת החכירה — כחכירה לצמיתות

1. הגדרת המחוקק — חוק המקרקעין, תשכ"ט—1969 מגדיר בסעיף 2 לחוק את זכות הבעלות במקרקעין כזכות להתזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם. לאחר מכן מונה חוק

המקרקעין רשימה של זכויות במקרקעין הנגזרות מהבעלות לפי דין או לפי הסכם. אלו הם, כלשונו של השופט זוסמן, שעה שהתייחס לדין הקודם, „הקטעים” מן הבעלות אשר הועברו לידי אחר. אלה הן זכויות קניניות, לפי שכל אחת הוצאה מצרור הזכויות של הבעלים, ובהפסקה של אותה זכות, שוב חוזר הקטע הנאצל אל הבעל ומשלים את מכלול הזכויות שבידו: ע”א 375/54 אלון נ’ מלניק פ”ד כ”ב עמ’ 381, 388. הראשונה שבזכויות אלו היא שכירות מקרקעין המוגדרת בסעיף 3 לחוק כ-

... זכות שהוקנתה בתמורה להתזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים תיקרא ‘חכירה’; שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים תיקרא ‘חכירה לדורות’.”

2. העדר סף זמן עליון לתקופת חכירה — המחוקק ראה לנכון לאבחן בכינויה של השכירות בהתאם למשך חייה המינימלי, כאשר שכירות לתקופה העולה על מחצית היובל ‘חכירה לדורות’ שמה. יוצא איפוא, כי למעשה לא ניתן למדוד בשעל, ולשים בפלס משך של תקופה מירבית שמעבר לה לא יכול בעל המקרקעין להעביר את זכויותיו לחוכר, ובלבד שלא יעשה כן לצמיתות. אכן, בהעדר מיגבלה חוקית, רשאי המחכיר אדמתו להחכירה ב‘חכירה לדורות’ לאלפי שנים. בהתייחסו לנקודה זו מציין פרופ’ ויסמן כי:

...יש שיטות משפט בהן נקבעה הגבלה על תקופת השכירות. הן מונעות יצירת שכירות לתקופה ארוכה מאד, מגימוקים כלכליים, וחברתיים. בחוק המקרקעין לא אימצו גישה זו. ההגבלה היחידה שבחוק במה שנוגע לתקופת השכירות היא שהשכירות אינה יכולה להיות לצמיתות (סעיף 3). על רקע זה צריך לתת את הדעת לאפשרות שהוראות חוק שונות, המתייחסות לבעלות במקרקעין, ירוקנו מתוכן, על ידי עקיפתן בדרך של הענקת חכירה לתקופה ארוכה. בהכנת דברי חקיקה לעתיד יהיה על המחוקק להיות ער לכך שעמדתו בדבר אי הגבלת תקופת השכירות מטילה עליו מעמסה מיוחדת — למנוע את השימוש בחכירה כאמצעי לריקון הוראות בדבר הבעלות”: י. ויסמן, „חוק המקרקעין, תשכ”ש — 1969 מנגמות והישגים” עמ’ 62, 63.

אמנם הלכה פסוקה היא כי לפי עקרונות המשפט הכלליים, לשם יצירת יחס של שכירות דרושה הגבלת זמן: ע”א 46/74 מורדוב נ’ שכטמן, פ”ד כ”ט (1) 477, אולם כדברי בית המשפט העליון מפי כבוד השופט ויתקון — „לא שוכנעתי כי בניגוד לדין הוא להעניק זכות לצד אחד לחדש את השכירות מדי שנה בשנה ללא הגבלה. תנאי כזה אינו הופך את השכירות לזמן בלתי קבוע, אם אפשר להשכיר, למשל, לתקופה של 3000 שנה — ואין חולק על כך — אפשר גם להשכיר לצמיתות, ובלבד שכוונה כזאת תעלה ברורות מהמוסכם.” (ההדגשות אינן במקור)

ע”א 23/58 לאה ומשה לנדוי נ. קור, פ”ד יג 486, 489. והדברים יוצאים כדי פשוטם. משהכיר בית המשפט בחכירה לפרקי זמן ממושכים, ולמעשה נצחיים בראיית אנוש, כמו 999 שנה (ע”א 331/67 אהרונוב נ. בן-דרור, פ”ד כב (1) 88), או אלף שנה (ע”א 650/77, ריבק ואח’ נ’ יערי ואח’, פד”י לג (3) 785). ויותר, שוב אין לראות כל הבדל של ממש בין חכירה לתקופה המחודשת פניה כל 49 שנה לבין פרקי הזמן האמורים.

צא וראה, דומה הדבר לענף הסתדרות החשבונות שבתורת המתמטיקה. אם ניקח סדרה חשבונית מתכנסת באין סוף, אזי כל תוספת של איבר לסדרה לא יהא בה כדי לשנות את ערך הסדרה בסביבת הערך של הסדרה האינסופית. גובע אם כן שאין כל הבדל אם נקח מאיברים ראשונים או אין סוף איברים, הואיל ואין שיעור ואין דרגה לרמת אין סוף זו או אחרת. ומיד מצטייר בבהירות הנמשל, שיטה משפטית המכירה בחכירה לתקופה שמניין ימיה עולה על ימי חיי כל מערכת משפט המוכרת ונוהגת כיום, לא תוכל בנשימה אחת לבוא ולאבחן בין אינסוף מותר ולא־אינסוף אסור, בין חכירה לשלושת אלפים שנה וחכירה המנביטה מעצמה את המשכה ביום פקיעתה.

ואכן לא בכדי הכיר בית המשפט העליון בחוזה חכירה שהחיל „אופציה המתחדשת וחוזרת ומתחדשת לבלי סוף עם כל התחדשות שנתית של ההסכם עצמו“: ע”א 23/58 לאה ומשה לנדוי נ’ קור, פ”ד יג 486. אמנם דובר שם בהסכם שכפוף היה לדין שקדם לחוק המקרקעין, אך לנקודת מושא עיונו אין לראות הבדל בין החוק דאז והחוק דהיום. למעשה נדונו לא מעט מקרים שבהם נכון היה בית המשפט העליון להעניק תוקף לחוזה חכירה שהקנו לחוכר עם תום תקופת החכירה יכולת לחדשה בהודעה למחכיר, אלא שההסכם לא הועיל מאחר ולא קיימה מצוות המחוקק דאז כי שכירות מקרקעין לתקופה העולה על שלוש שנים טעונת רישום היא בספרי האחוזה. לא נרשמה העסקה בטלה היא: ע”א 483/62 486/62 קור נ. דוכן ולנדוי, פ”ד יז 1953; ע”א 282/65 פרידמן נ. מלון ריץ בע”מ, פ”ד יט (4) 96. אילו לא דבק בית המשפט בהלכתו כי יכול גם יכול בעל המקרקעין להחכירם לתקופה מתחדשת לברירת החוכר, כי אז מה טעם ראה לפסול את העסקה בגין אי רישומה. הפגם האחרון יכול היה לפסול את החוזה רק בכח ולא בפועל, שהרי אילו התיימר המחכיר להקנות את הבלתי אפשרי, הכרזת הפסלות לא יכולה היתה לגרוע מכוחו של ההסכם, כיוון שכח זה היה תמיד אפס. לשון אחר, אפילו נרשם ההסכם בספרי האחוזה לא יכול היה להעניק לעיסקה את התוקף שהתכוונו הצדדים להקנות לה. גישת בית המשפט ופסילת ההסכם אך ורק בעילת אי רישומו מעידה אף היא כי אין כל מניעה במשפטנו לכרות חוזה חכירה כדוגמת זה המוצע בדו”ח הועדה.

בה במידה השקיף בית המשפט העליון על הסכם המעניק הגנת הדייר כעל מתן ברירה חוזית בידי הדייר להתאריך את תוזה השכירות ללא הגבלת זמן, כל עוד הוא מקיים את תנאי השכירות לפי החוזה המקורי, וכל עוד קיים חוק הגנת הדייר. שכירות מסוג זה תקפה היא לכל דבר וענין, ובלבד שנרשמה כדת וכדין: ע”א 198/65 אורנשטיין נ’ היימן, פ”ד יט (4) 197, 201.

לכאורה, נקטה גישה שונה בע”א 46/74 מורדוב נ. שכטמן, פ”ד כט (1) 477 שם נקבע כי עצם המושג שכירות לצמיתות יש בו סתירה מניה וביה. עוד נאמר שם כי המצב המשפטי בארץ, כמו גם באנגליה, מחייב לשם יצירת יחס של שכירות, הגבלת זמן. דברים אלו — שהם בבחינת אמירת אגב לא מחייבת, מאחר ונקבע שם שהצדדים לא התכוונו כלל שחוזה השכירות ישאר בתוקף לצמיתות — בכל הכבוד נכונים הם. מקורם באבחנה שהתפתחה בדיני ה־Landlord and Tenant האנגליים, המחייבים תקופת חכירה קצובה, אך זאת ב־Lease For A Fixed Period להבדיל מ־Perpetually Renewable Lease. אבחנה זו ודקדוקיה תשמש מסד

לפסקה שתובא להלן, ושתבחן את עמדת המשפט האנגלי בסוגיא.

ג. המשפט האנגלי — ההכרה בחכירה המתחדשת מעצמה

3. הדרישה לתקופה קצובה — יסוד מעמיד לחכירה לשנים היא קביעת תקופה נתונה, כאשר זו יכולה להיות קצרה או ארוכה עד מאד:

"A Lease may be granted for any certain period of certain duration, no matter how long or short.

Leases for a week or for three thousand years are equally valid... both the commencement and the maximum duration of the term must be either certain or capable of being rendered certain before the leases takes effect".

MEGARRY AND WADE "The law of real property"
(5TH ED.) P. 645.

ואכן חכירת קרקע בנויה (Building Leases) לתקופה של 999 שנה שכיחה היא באנגליה, כפי שמעיד על כך עורכה המלומד של הסדרה **'Aalsbury's Laws Of England'** כרך 27 עמ' 159 פסקה 207. באנגליה, ואפשר שכך גם בישראל כנובע מפסק הדין בפרשת מורדוכ נ. שבטמן שאוזכר לעיל, לא ניתן לקבוע בחוזה חכירה תקף תקופת חכירה בלתי מסויימת. להלן אדגים דברי.

4. התערבות הפרלמנט — מעניינת היא הבעיה שערש הולדתה בימי מלחמת העולם השנייה, שעה שנכרתו חוזים רבים למשך תקופת המלחמה (For The Duration Of The War). חוזים אלו הוכרו כבלתי תקפים הואיל ותקופת הזמן לא היתה מסויימת: **Lace V. Chantler (1944) K.B. 368**.

כתוצאה מפסיקה זו מיהר הפרלמנט הבריטי לתקן את הטעון תיקון וחוקק את ה- **Validation Of War-Time Leases Act 1944**, אשר המיר חכירות כגון זו שנפסלה — וכאלו היו רבות — לחכירה לתקופה של עשר שנים, הניתנת לביטול לאחר סיום המלחמה. אכן זהו מקרה מובהק שבו פסע המשפט בעקבות המציאות שנוצרה, מיהר למלא את החללים שנופער, לגשר ולבסס את ציפיות הבריות שנשברו אל מול סלעי ההלכה המשפטית.

ואזכיר כאן את דברי פרופסור לבונטין בהקשר אחר:

„גראה לנו כי בפנותנו אל משפט זר, חשוב להבדיל בין הוראותיו לתורותיו. יש להשגיח כיצד מתייחסים אל זכות השוכר הלכה למעשה, מבלי משים, יותר מאשר לדברי המלומדים ואפילו לכותרות בקודקסים המכוונות למיין את הזכות מיון מופשט. לא תמיד מתאימה תורת המשפט למשפט...”

א' לבונטין „למחותה של שכירות מקרקעין" הפרקליט י"א (תשט"ו) 254, 259.
לחשיבותו זו של עיקרון העקיבה של המשפט המצוי אחר הרצוי ושל האחרון אחר מציאות מושרשרת שנוצרה, עוד אשוב, במעלה חוות דעתי.

5. ובכל זאת חכירה מסוג אחר — הכלל כי חכירה צריך שתהא תקופתה נקובה, מחייב לכאורה כי אפילו חכירה המתחדשת משנה לשנה, והנמשכת עד למתן הודעה מפסקת על ידי אחד מן הצדדים, תהא בטלה. קל וחומר שזהו שבט גורלה של חכירה שמחדשת תקופותיה ללא הגבלה. ולא היא. אומר המלומד Simpson

בהתייחסו לסוג הראשון כי

"Such Periodic or 'running' leases obviously pose a problem in legal analysis which is glossed over in modern textbooks, for in a sense they do not conform to the rule which requires a lease to be fixed for a fixed term — they are in effect leases for an uncertain duration".

M. Partington **"Landlord and tenant"** (2ND ED) PA 44.

במרוצת המאה השש-עשרה, וזו שלאחריה, נמשכה המחלוקת סביב טיבה המשפטי של החכירה המתחדשת מעת לעת, ואפשרות יצירתה. במאה השמונה-עשרה גוועה המחלוקת, והתגבש הדין במסגרתו אפשר גם אפשר ליצור חכירה הנמשכת משנה לשנה, וכיוצא באלו תקופות, עד שהיא באה לידי גמר מכח הודעת אחד הצדדים. חכירה זו אינה נתונה להשפעת הכלל הממיט בטלות על חכירה לתקופה בלתי מוגבלת: **R. Megarry And H. W. R. Wade "The Law Of Real Property"** (5TH ED) P. 648. למעשה זכתה החכירה לתקופה בלתי מסוימת לנצחון, ומשבצת חדשה נולדה בלוח השחמט המשפטי. אכן אם מבקשים הצדדים לעסקת חכירה לצקת לה תוכן נתון, ובהעדר טעמים כבדי משקל כנגד הכרה בעסקה, מדוע זה יעמוד להם הדין כשטן בדרכם, יכשיל רצונם, יפר עצתם, וישיבת פועלם. אך גותרת בעינה השאלה, היכיר הדין האנגלי חרף דרישתו **"For A Fixed Period Of Certain Duration"**, בחכירה לתקופה של 49 שנה, המתחדשת באורח אין סופי.

6. חכירה המתחדשת בהתמדה — חווה חכירה למשך תקופה. גקובה עשוי לכלול תניה המקנה להוכר אופציה לחדש את החכירה לתקופה נוספת. אופציה זו מחייבת היא את המחכיר, וחווית כפוף הוא לתוצאות הפעלתה: **Beesly V. Hallwood Estates Ltd.** (1960) 2 All. E. R. 314. האופציה אפשר שתנוסח באופן המכיל את כל תנאית החווה המקורי, לרבות התניה המקנה להוכר את אופציית החידוש. משאלו הם פני הדברים, נוצר למעשה חווה חכירה לתקופה המתחדשת עד אין סוף, אלא אם מצא החוכר לנכון להביא להפסקתה: **Hare V. Burges** (1857) 4 K & J 45. חכירה זו מכונה **"Perpetually Renewable Lease"** ואין היא חשופה לתקיפה על ידי הכלל נגד **Bridges. V. Hitchcock** (1715) 5 Bro Perpetuities : **Parl : CAS 6 HL 2 E. R. 498**.

כבר בענין שבדון שם הודגש משקלו של השיקול הכלכלי שהונח בבסיס הסכם החכירה המתחדש, ואשר אורך תקופתו הוא שפתח בפני החוכר את אפשרויות ההשקעה והפיתוח במקרקעין החכורים. הבחנה זו שבין קרקע חקלאית וקרקע עירונית, לענין אורך חכירתה טעמיה עמה. אורך חיי חכירת שדה חקלאי אפשר ויהיה קצר, כנגזר מאורך התקופה הנדרשת לגידולים חקלאיים, והיקף השקעות ההון הנדרשות. שונים הם פני הדברים בנוגע לחכירת קרקע עירונית, כאשר פיתוחה מטבע הדברים כרוך בהשקעות ניכרות הפרושות למשך זמן קצר יחסית, ואילו הפקת פירות ההשקעה פרושה על פני תקופת זמן ארוכה.

אך בעלי הקרקע-המחכיר, האם לא תגרע זכות בעלותו במידה כה רבה, עד שאין

להחיר עסקאות מסוג זה? טענה זו, שהועלתה עוד בערש התפתחותה של הלכת החכירה: המתחדשת, נדחתה כבר אז על ידי Lord Hardwicke באמרו:

“And indeed it is true: but still agreements for a valuable consideration ought to be performed...”

Furnival V. Crew (1744) 26 E.R. 851, 853.

אמנם בית המשפט בפרשו הוזה חכירה יעדיף פירוש לפיו לא יקום מנגנון המכפיל עצמו מדי פעם בחכירה נוספת, אך משנמנו וגמרו הצדדים ביניהם בלשון בהירה וברורה ליצור מנגנון שכזה, יתן לאומד דעתם מלוא התוקף, וכוונתם תוגשם על ידי בית המשפט: **Hill And Redman's "Law Of Landlord And Tenant"**. החשש הוא מפני מצב שבו יצרו הצדדים — מבלי דעת — חכירה אינסופית. הכובלת אותם ואת חליפיהם, מבלי שעיקרי העיסקה משקפים את הערכים הכלכליים שהיחלפו בין החוכר למחכיר, ומבלי שניתנה הדעת לתוצאות העיסקה ויסודותיה. אך כאמור, מקום שהעסקה שיקפה את רצון הצדדים, שאני.

יוצא אפוא שאף בסבך אבחנות המשפט האנגלי, נפתולי הלכותיו המיושנות ומסכת דיניו המורכבת, מוכרת מקדמת דנא החכירה המתחדשת, דוגמת זו שהוצעה בדו"ח הוועדה. הפסיקה האנגלית המודרנית דוגלת אף היא בהכרה בהסכם שנכרת בין בעלי הנכס וחוכריו, ואשר עוצב, כך יש להניח, באופן המביא לכדי אופטימום את שאיפותיהם ומטרותיהם. בית המשפט יעדיף לפסוע בדרך שתביא לקיום העסקה, ובודאי שימנע הוא מסלילת משעולים חדשים שפניהם הכשלתה ומגמתם יציקת מוקשים חדשים. המצרים את מרחב קיומו של עקרון חופש החוים ופעלו. כדברי השופט L. J. Russel בענין: **In Re Midland Railway Co's Agreement : Charles Blay &**

Sons Ltd. V. British Airways Board (1971) 1 CH 725, 732—3 :

“the subject-matter under consideration has an air of artificiality, of remoteness from practical considerations. and in such circumstances we think the court should be unwilling to be moved by some process of logic to travel further than authority compels in the direction of holding that what parties to a transaction in plain english agreed is something impossible in law and therefore void ... it is preferable as a matter of justice to hold parties to their clearly expressed bargain rather than to introduce for the first time in 1971 an extension of a doctrine of land law so as to deny the efficacy of that bargain”.

7. המרת התקופה לתקופה קצובה בת אלפיים שנה — מאז שנת 1925 נקבע בחוק האנגלי כי כל חכירה בת חידוש-תמידי, לברירת החוכר, תוכר כחכירה לתקופת שנה: **Law Of Property Act 1922, S. 145, SCH 15, Halsbury's 2000**. **Laws Of England (4TH ED 1981) Vol 27 Para 361.**

משמיענו אם כן החוק האנגלי כי בין אם תחכיר אדמתך בחכירה מתחדשת. מאליה, ובין אם תחכיר אדמתך לאלפיים שנים, התוצאה אחת היא — חכירה בת

אלפיים, אפילו שוגות הכוונות ונבדלות המטרות. אכן, שעה שבאו הצדדים במודע לכלל הסכם חכירה למשך תקופה ארוכה כנצח, חזקה עליהם ששקלו והפכו בטיב העסקה, במשמעותה ובערכה הכלכלי, ומדוע זה לא יקויים רצונם ההדדי. אך שעה שבאו הצדדים, שלא מדעת, לכלל הסכם חכירה הקושר ביניהם בעבותות קנין לתקופה ארוכה כנצח, נמצא הדין מכשיל רצונם ההדדי. הדין מוכה את החוכר במתת שמים, ומכה את המחכיר במכת שמים, או שמא תאמר גזירת משפט.

בפרשת **Re Hopkins's Lease : Caerphilly Concrete Products Ltd**

(1972) 1 All E.R. 248. **V. Owen** נאלץ בית המשפט לערעורים להכיר בחוזה חכירה לתקופת חמש שנים, המקנה לחוכר אופציה חידוש תמידית, כחווה חכירה לאלפיים שנים. תוצאה זו עמדה בסתירה מפורשת לכוונת המחכיר, אך היא היתה לדעת בית המשפט תולדה בלתי נמנעת ממצוות המחוקק הבריטי. השופט Russel Lj עמד על המצב המשפטי שהתגבש במרוצת הדורות בתחום זה של דיני הקנין, באמרו: "An examination of the relevant decisions discloses an area of law in which the courts have manoeuvred themselves into an unhappy position".

שם, בעמ' 252.

בהמשך דבריו מצר השופט על המצב שבו מבחינה משפטית נפלה כוונת הצדדים בשבתי של מנגנון מכאני, ואין בידו להושיע. שרשי הביקורת געוצים אם כן במצב שבו אוכף המשפט על העסקה הר כניגית, וחווה תמים הופך לו מכח החוק למלכודת פתאים. עוקצה של ביקורת זו — המקובלת אף עלי, בכל הכבוד — נעלם כלא היה, שעה שמדובר בהסכם שפיו ולבו שווה ומפגש הרצונות הנחזה כמגולם בו הוא אף זה המקורי. בנסיבות כאלו, מכלל ההון אתה שומע לאו, שהרי עיקר העיקרים הוא בהפעלת המכונה החווית עליה חשבו הצדדים ואשר לפעולת ציפו הם בבואם לכדי הסכם.

8. לשיכומן של הלכות אנגליה — המשפט האנגלי מלמדנו כי לצד דרישת הדין לקציבת תקופת השכירות שאסור להעניקה לצמיתות, מוכרת גם התכירה המחודשת תקופתה כל אימת שמגיע אחד מקטעיה לכדי סיום. חכירה אינה מוגבלת בתקרת סף זמן, ושכירות הן הנכירות שמנין ימיהן אלפיים שנים ויותר. חכירות ארוכות אלו אפשר ותהיינה תולדת הסכם בלבד, ואפשר ותצמחנה משילוב הסכם המעניק אופציה והוראות חוק קוגנטיות. הוראות חוק אלו מלמדות, בין השאר, על הכרת המחוקק האנגלי בסוגי החכירה האמורים. גטיית שופטי אנגליה היא להכיר ככל האפשר בחוזה החכרה, ויהא תוכנם ומישכם אשר יהא, ובלבד שמבטאים הם אל נכון את שביקשו הצדדים להשיגו.

9. ולהיבט של משקנות הוועדה — השכירות, כמוסד משפטי, לא תמול שלשום צולדה, ודברי ימי חיה כדברי ימי האנושות. הבעיות המתעוררות בסוגיה זו טיפוסיות הן לכלל שיטות המשפט, ולכן מותר יהא לנו לשאוב כאן אינפורמציה מפי השיטות האחרות. ודאי לא כחומר מחייב, אלא כמקור להשראה ולהשוואה, ולהתרת הספקות. הדרך שהלכו בה מחוקקים אחרים, תצביע אולי על הכיוון בו אפשר יהא לבקש מזוור גם לבעיות שלנו, הן מבחינת הקונסטרוקציה המשפטית, והן מבחינת הפתרון המעשי: ע"א 208/51 הקר ואח' נ' ברש ואח', פ"ד ת' 566, 573.

הקונסטרוקציה המשפטית שהוצעה על ידי הוועדה, מעוגנת היא ומוכרת היטב במשפט האנגלי. משפט זה, חרף ההבדלים הניכרים שבינו לבין משפטנו, דומה הוא בנקודות הרלבנטיות לעינינו להסדר הישראלי. לדעתי, תוכר גם תוכר במסגרת המשפט המקומי חכירה לתקופה של 49 שנה, המחודשת פניה לברייתר החוכר, וכלבד שזו אכן כוונת הצדדים ומבוקשם. מדרש קל וחומר הוא, כי הסכם חכירה שתמורתו משתלמים דמי חכירה שערכם מגיע ל-99% מערך הקרקע, יוכר כמכשיר יעיל להגשמת העסקה מן הסוג המוצע. ערך התשלום מצביע אף הוא מחד על כוונת הצדדים, ומאידך על אי הצדק שבשלילת כוחו החוזי של ההסכם.

התבנית המשפטית שהוצעה באה לספק פתרון מעשי לאשכול ליקויים ובעיות שנוצרו ונתגלו בשיטה הקיימת, ואשר אוזכרו בדו"ח הוועדה. אפילו תמצי לומר אכן כוונת הוועדה רצויה, אך המלצותיה אינן אפשריות, עדיין פתח והצלה יעמוד לה אם אך תוסיף ותציב מסגרת בת נניח 2000 שנה, ואשר בתוכה תחדש בכל פעם תקופת החכירה של 49 השנים. תוספת זו מביאה היא — אף אליבא דהשקפה הרואה כחסרת תוקף את החכירה שהומלצה על ידי הוועדה — לקיום יסוד קציבת זמן החכירה ומקימה היא חכירה תקפה ומוכרת על פי דין. אכן תוספת זו יש בה מלאכותיות רבה, וכאמור לעיל אין לראות כל הבדל של ממש בין המתכונת שהוצעה על ידי הוועדה וזו שתושג בעקבות התוספת, אך מטעם זה גופו אינו רואה כל מניעה להרכיב איבר זה, המיותר כשלעצמו, לגוף ההסדר המוצע על ידי הוועדה.

ד. חכירה לצמיתות — כבעלות

10. טענת חוק יסוד: מקרקעי ישראל — כאמור לעיל, דעתי היא כי הדין הכללי מתיר יצירת חכירה לתקופות מתחדשות של 49 שנים, כמובן בכפוף לכל דין מיוחד הקובע הסדר שונה וייתודי. דין שכוה, אפשר ויטען כי בכמצא הוא, בסעיף 1 לחוק היסוד, הקובע כי:

„מקרקעי ישראל... הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת“ ממשיכה הטענה ואומרת כי לא יעלה על הדעת שהכוונה בחוק היסוד היתה לאסור על העברת בעלות ובעת ובעונה אחת להתיר החכירה לצמיתות. לשון אחר, הטענה היא כי אמנם לשון „בעלות“ נקט החוק, אך החכירה המוצעת כמזה כבעלות, ועל כן מתנגשת היא התנגשות מצח ברצון המחוקק שאסר מכירת הבעלות במקרקעי ישראל. כמדוגש לעיל, לב הבעיה געוף לדעתי בהשקפה המזהה את זכות החכירה המוצעת עם זכות הבעלות. הצרחה זו של המונחים אין לה, בכל הכבוד, על מה שתסמוך, לא מבחינת סיווג האנליטי של הזכויות, לא מבחינת פרשנותו הראויה של החוק, ולא מבחינת עמדת ההלכה הפסוקה. אדון באחרון ראשון.

11. בין חכירה לבין בעלות בראי הפסיקה — למיטב ידיעתי טרם נדרש בית המשפט העליון לדון לעיצומה של טענה לפיה, החכרה ארוכה עומדת בניגוד למצוות חוק יסוד: מקרקעי ישראל. בע"א 202/72 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' החברה הא"י לקירור ואספקה בע"מ, פ"ד כז (1) 661 נדונה חכירה שתקופתה הכוללת, לאחר הארכה, הועמדה על 198 שנים. השופט י. כהן השאיר שם לעת מצוא, את שאלת פרשנות האיסור על העברת בעלות. השופט העלה שתי חלופות, האחת פירוש

מצמצם של המונח „בעלות“, והאחרת פירוש מרחיב במסגרתו חכירה ל-198 שנה אף היא בעלות שמה. בית המשפט לא ראה לו לנכון לדון בטענת המערערת שהסכם החכירה לתקופה זו בטל הוא, מחמת האיסור האמור, ואת ערעורה דחה מטעמים אחרים. ממילא לא פרש הוא את מערך שיקוליו, ולא דן הוא במסכת תקדימיו ההלכותיים. אמלא את שנחסך.

והנה בבג"ץ 161/56 נויברגר נ' ראש אגף רישום והסדר קרקעות, ירושלים, ואח, פ"ד יא 5 גרונה חכירה שתקופתה הכוללת, לאחר הארכה, הועמדה אף היא על 198 שנים. בתחילה כוונת הצדדים להסכם היתה הקניית זכות בעלות, אך מאחר וטרם נחקק אז בכנסת החוק בנוגע לבתים משותפים, אם כי ברור היה שעתיד הוא להיחקק, סודר שטר חכירה. למעשה לא הותירה בידה המתכירה כל זכות במוחכר, ואף התחייבה בהתגבש התנאים החוקיים לכך, להעביר לחוכרים או לפקודתם, את הבעלות במוחכר. הנשיא אולשן בפתח פסקו דן בטענה שהחכירה האמורה בעלות היא באמרו: „אין אנו מוכנים לקבל את הנחתו של בא-זכות המשיבים, כי יש לראות את החכירה כבעלות.

נכון הדבר שבשעתו היתה המבקשת מעדיפה לרכוש את הבעלות בדירה ובדרך של קניה, אולם, כאמור, דבר זה היה אז מן הנמנע. לכן גאלצו להסתפק בחכירה לזמן ארוך, אבל אין בכוח העובדה הזאת להפוך חכירה למכירה, או חכירה לבעלות, או להפוך חוכרים משותפים לבעלים משותפים. אם הנוגעים בדבר גאלצו להסתפק (אבל מרצונם החפשי) בחכירה במקום בעלות — הרי, על-כל-פנים מבחינה חוקית הם קיבלו זכות חכירה ובידיהם זכות חכירה ואין מקום לטענה שיש לראותה כבעלות“.

(שם, בעמ' 8)

בית המשפט אם כן מותח קו גבול ברור בין חכירה ארוכה ובעלות, בקבעו זאת לצורך עיקר הפסק. לא פועלה המעשי של החכירה הארוכה, לא מערך האילוצים החוקיים שעמד בדרכם של הצדדים, ואף לא הסכמתם העתידה להעברת בעלות — לא היה בהם כדי לגרוע מן האבחנה שבין המסגרת החוזית שהותוותה כזכות חכירה לעומת זכות הבעלות. אלו שתי זכויות שונות, שאינן עשויות מעור אחד, וחרף הדמיון המעשי בתוכנן, נבדלות הן במיונן המשפטי.

בע"א 123/66 אהרונוב נ' אייזן, פ"ד כ (3) 449, 444 מפרש השופט לבדוי את המונח „בעל“ לצורך חוק הגנת הדייר, פשוטו כמשמעו, כמוסב על מי שבידו זכות הבעלות המלאה, ולא זכות פחותה מזו. בפירושו זה לא התעלם השופט מכך ש- „מן המפורסמות הוא שזכות החכירה לזמן ארוך 'התבוללה' במידה רבה לזכות הקנין ואחוז ניכר מאד מדירות המגורים במדינה מוחזק בצורה זו של 'מעין קנין'“.

השופט מגי שכתב את פסק הדין המרכזי באותו ענין קובע בפסקנות „חוכר, ותהא תקופת חכירתו ארוכה כאשר תהא, אינו בעליו של הנכס“.

בעקבות הלכה זו נקבע, הפעם לצורך הכרעה בשאלת סמכות שיפוטו של בית משפט שלום או מחוזי לדון באכיפת חוזה החכירה לתקופה בת 999 שנים, כי — „חכירה ותהא תקופתה ארוכה כאשר תהא, אינה מקנה זכות קנין ובעלית. בנכס אלא רק זכות לחזקה ושימוש בו“

ע"א 331/67 אהרנוב נ' בן-דרור ואח', פ"ד כב (1) 88, 90.

סברת בית המשפט המחוזי כי זכות החכירה לאלף שנים כמה זכות בעלות נדחתה. לא אומצה הגישה, הרואה בזכות החוכר בעלות אשר להלכה אולי חסרה לה, הבעלות הערטילאית", אך מבחינה מעשית יש לראות בה כקנין מלא לכל דבר. אבן הבוחן אינה ממוקדת באבחון מהותה הכלכלית של החכירה לזמן ארוך מאד, אלא במהותה המשפטית ובכוונת הצדדים שעיצבו את הזכות ויצקו בה תוכן, "חכירת" ולא, "בעלות".

בע"א 953 79 מימוני נ' פרלמן ואח', פ"ד לו (2) 319, 325 מציין השופט שילה כי: "אין צורך להרבות דברים, כי ישנו הבדל גדול בין בעלות וחכירה לדורות, ולמותר לציין את ההבדלים שבין שני סוגי זכויות קניניות אלה. אמנם יש מקרים, בהם ההבדל המעשי הולך ומיטשטש...".

צא וראה איפוא שהדמיון הרב בתוכנה של זכות הבעלות מחד, וזכות החכירה לדורות מאידך, אינו יוצר בפסיקה טשטוש מושגי בין השתיים. שליטה ללא מצרים יש רק לבעלים, אשר בידו מתגלמות כל הזכויות המסתעפות מהבעלות: ע"א 413/81 חדיד נ' מנהל מוס רכוש וקרקע פיצויים נתניה, פ"ד לו (1) 323, 328. כל זכות אחרת, הפחותה מבעלות, והמוענקת על ידי הבעל לזולת, לאו בעלות היא. אמת, ועוד אעמד על כך בהמשך, תוכנה המעשי של זכות החכירה לדורות הנגזרת מן הבעלות דומה היא עד מאד למכירתה, אך המדובר ביסודות שונים, המהווים חלק מאותם אבני בנין, בנין הזכויות המשפטיות. העובדה שבשולי הדברים נוצרת קרבה ממשית, אסור לה שתערפל את השוני שבין שני מוקדי הצורות, בדיוק כפי שאין בעובדת קיומה של שעת בין הערביים כדי למחוק את ההבדל שבין ממלכת היום וממלכת הלילה. הממלכה האחת נוגעת ברעותה, אך עדיין עקב כך אין איש טוען כי חד המה.

ניתן איפוא להניח כי אותו הגיון דברים שעמד עד כה בשורש אבחנת הפסיקה בין זכות החכירה לזכות הבעלות יוסיף ויעמד בעינו אף לכשתדרש ההכרעה בשאלת תוקפם של חוזי חכירה במתכונת שהוצעה על ידי הועדה. הגיון זה מוביל בהכרח לכך שחוזי החכירה אינם באים לכדי השקה עם איטור העברת הבעלות במקרקעי ישראל, ומכאן תוקפם. פסיקה שזו קביעתה תשתלב במסכת הפסיקה הקיימת ותהווה המשך טבעי להתפתחות ההלכה. עדיין יטען הטוען, האבחנה האמורה בין חכירה לדורות לבין בעלות כוחה יפה עימה לעניני סמכות עניינית, הגנת הדייר, חוזים וכיו"ב אך במישור פרשנותו הראויה של חוק יסוד: מקרקעי ישראל עומדים שיקולים שונים, כבדי משקל, התומכים בראיית מושג הבעלות כמסגרת רחבה המכילה כמובן את הבעלות כפשוטה, אך גם, "מעין בעלות" זו, שחכירה מתחדשת שמה. נבחן נא אם כן שיקולים אלו, כחלק מתהליך פרשנותו של החוק הנדון.

12. מפת החקיקה — ספק אם למונח "בעל" יש משמעות אחידה ומוסכמת. יש בו במונח זה מה שהיה ענין ליצוק לתוכו, ויצקו לתוכו מה שנראה היה כמועיל להשגת תכליות ידועות בהתאם לנסיבות הזמן המשתנות. אכן, תדיר עושה המחוקק שימוש במילה "בעל" וניתן למנות בחקיקה מקרים רבים בהם ימצא כי זכות הנחשבת כבעלות לצורך חוק אחד, עשויה שלא להחשב בתור שכזו לצורך חוק אחר. תוק חוק ומטרותיו.

כך למשל קבע המחוקק בסעי' 1 לחוק מם רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א—1961 כי „בעל במקרקעין” הוא הבעל הרשום, ובחכירה לתקופה העולה על שלוש שנים — החוכר הרשום. לימים שונתה ההגדרה והחוכר למשך חמש שנים ומעלה בגדר בעל המקרקעין הוא, ושוב תוקן החוק והתקופה העלתה ל-25 שנים. הבעל של יום האתמול חדל מהיות כזה, והגדרה חדשה באה לחללו של משפט.

הלשון בידי המחוקק כחומר ביד היוצר, יכול הוא ליצור במלותיו יש מאין, ואין לתמוה כאשר לאור ההגדרה האמורה נוצר מצב אנומלי שיקומו ויהיו שני בעלי נכס מקרקעין אחד בעת ובעונה אחת: ע.מ.ר 41/69 חברת מנרשי מרפל בע"מ נ' מנהל מס-רכוש וקרן-פיצויים פסקים (מחויים) ס"ז 171, 174. או שאדם שבירו זכות החזקה או השליטה בנכס, ל„בעליו” יהשב: סע' 383 (ג) (3) לחוק העונשין, תשל"ו—1977; ע"פ 861/79 מירילשוילי נ' מדינת ישראל, פ"ד לה (4) 163, 165.

במקרים רבים אחרים הושווה מעמדו של החוכר לדורות לזה של הבעלים, כמו בסעיף 33 (א) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב—1972, „החזיק אדם בנכס כשהוא בעלו או חוכרו לדורות...” או בסעיף 52 לחוק המקרקעין, תשכ"ט—1969 „בעל דירה — לגבי דירה שהוחכרה לדורות — החוכר לדורות...” לעתים מושווה „בשינויים המחוייבים” מעמדו של הבעלים לזה של החוכר, כמו לדוגמא, בסעיף 45 לחוק המקרקעין, תשכ"ט—1969 המחיל בשינויים המחוייבים את ההוראות המסדירות את היחסים שבין בעלים משותפים של מקרקעין גם על זכויות אחרות במקרקעין, כשהן של כמה בני אדם, לרבות זכות חכירה.

טיבה זה של החכירה לדורות, שבמהותה שכירות היא אך לצרכים מסויימים מושווית היא לבעלות, מוסבר בכך:

„עד כה ביקש המחוקק להסדיר את החכירה לדורות — הרווחת מאוד בישראל — בשתי דרכים עיקריות: (א) על ידי החלת מערכת הדינים המסדירה שכירות לתקופה קצרה גם על החכירה לדורות; (ב) על ידי החלת מערכת הדינים המסדירה את זכות הבעלות גם על היבטים מסויימים של החכירה לדורות. גישה זו מובנת מכיוון שלחכירה לדורות אכן שתי פנים, אחד גיסא היא בגדר „שכירות”, ובתור שכזאת טבעי הדבר שדיני השכירות הכלליים יחולו עליה, ומאידך גיסא היא שכירות לתקופה של שנים רבות, דבר המקרב אותה למעמד של בעלות.

י' ויסמן, „חכירה לדורות” למטרת מגורים באספקלריה על עיפקת משכנתא; קובץ הרצאות בימי עיון לשופטים, תשל"ו, 125, 127.

מירקם החקיקה מורה אם כן שהמחוקק בתוך עמו הוא יושב, מודע הוא לצרכיו ועונה הוא על בעיותיו. תופעת החכירה לדורות לא נסתרה מעיניו, ובהתאם לנסיבות נקבעו הסדרים מיוחדים הבאים לתת פתרון לטיבה ההיברידי של זכות החכירה. זכות זו שבמהותה המשפטית שכירות היא, מגעת לעתים קרובות מבחינה מעשית חברתית לכדי כמעט בעלות. במקרים שבהם גובר לדעת המחוקק השיקול המעשי חברתי — כמו למשל בנושא הגנת הדייר, או באותם מקרים שלא ראוי עניינית שיהא הסדרם שונה בנוגע לבעל ולחוכר לדורות — כמו למשל לענין בתים משותפים, נקבע בחקיקה יחוס החכירה כבעלות. לעומת זאת מקום שלא בא המחוקק זגילה דעתו

הנוגדת, וכך בהוראת סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוקה עליו שצמצם תחולתו לבעלות במובנה המשפטי המקובל. משבאה הוראת חוק זו להסיר כל ספק בדבר דרך העברת הבעלות השכילה לאמר זאת מפורשות — לא במכר ולא בכל דרך אחרת. הנוסיף אנו בדרך הפרשנות לחוק היסוד את שיכולה היתה הכנסת להוסיף, אך ביכרה מדעת שלא לעשות זאת? מדוע זה נרחיב הוראה המגבילה סחירות מקרקעין ונקרא לתוכה את שלא נאמר בה?

ירצה המחוקק, יתכבד ויתקן את חוק היסוד כך שיחול אף על שכירות העולה על 25 או 250 שנים. הנסיון מוכיח כי מקום בו הוגדר הצורך בתיקון, נחלצה הכנסת לחוקק. הוראת סעיף 115 לחוק הירושה, קבעה הוראה מיוחדת לגבי ירושה של דירת מגורים, היא שונה מההוראות הרגילות לשאר פרטי העובון. לפי הוראה זו, דירה שהמוריש הוא בעליה וגר בה עוברת ליורשים לפי דיני הירושה שבחוק, אולם זכות החזקה והמגורים בדירה עוברת לשארי בשרו שגררו בדירה. לעומת זאת, דירה שהמוריש שכר וגר בה — זכות השכירות, ולא רק זכות החזקה והמגורים עברה לקרוביו כאמור. נמצא שהחוק המקורי, כאמור בהצעת החוק, לא הבדיל בין שכירות לתקופה קצרה יחסית לבין שכירות לתקופה ארוכה אשר במציאות הישראלית דומה יותר לבעלות. לכן באה התוספת לסעיף, המשווה, בשינויים המחוייבים, את דין הדירה השכורה ליותר מ-25 שנים לדין הדירה שבבעלות המוריש:

הצעת חוק הירושה (תיקון מס' 3) תשל"ז—1974, הצי"ח 1133. אך גם כאן אין למעשה ולהקיש מן התיקון להוק הירושה כאילו משקף הוא אלכימיה חדשה ההופכת חכירה לבעלות לכל ארוכה ורוחבה של המפה. עמד על כך בעת הדיון בכנסת בהצעת החוק המתקן שר המשפטים, באמרו:

„הדבר שאנחנו מציעים לתקנו כאן הוא שבתנאים של מדינת ישראל הרבה מאד דירות, אולי הרוב המכריע של דירות בבעלות, הן מבחינה משפטית לא דירות בבעלות, אלא דירות בחכירה לתקופה ארוכה. ואנחנו מציעים לראות דירה בחכירה לתקופה ארוכה לענין הזכויות האלה שהזכרתי (וזכויות שארי בשרו של המוריש — א.ג.) כדירה בבעלות, מפני שאנו חושבים שהרוב המכריע של תושבי ישראל, שהם מבחינה כלכלית בעלי דירות, למעשה אינם רשומים כבעלי דירות אלא כחוכרי דירות לתקופה ארוכה...“ (ההדגשות אינן במקור). דברי הכנסת, כרך 72 (תשל"ה) עמ' 43.

בהקשר זה יש אף להבין את פסיקת בית המשפט בע"א 355/76 כס"ג מלאך ואח, פ"ד ל"א (2) 359 כמשווה את החכירה לדורות עם הבעלות לצורך הוראת סעיף 115 לחוק הירושה, ולצורך הוראה זו בלבד. למעשה נקט בית המשפט מדרש פרשנות הסעיף המקורי באופן מרחיב על פי התיקון שכבר נחקק, אך לא הוחל באופן רטרואקטיבי לגבי ענינים שנשלטו על ידי החוק עובר לתיקונו. אכן, הראציונל החברתי המוגשם על ידי התיקון — הגנה על קרובי המוריש לבל ישארו מחוסרי גג — נמצא ממומש גם בנוגע למקרים שעל פי לשונם טרם באו בגדרו. לעומת זאת, רוח החוק, מטרתו והקשרו הביאו לכך שידונו בהם, כאמור, בשינוי שהוכנס בחוק. כמוכן מכאן ועד המסקנה שהחכירה בכללותה עברה מטמורפוזו, ממצב צבירה אחד לאחר, ארוכה הדרך. לצורך הענין הנתון בא החוק — וכמו במקרים רבים אחרים —

השווה את מעמדם של קרובי החוכר לזה של קרובי הבעלים. תיקון זה, כמו גם הפרשנות זו, מלמד על הכלל הברור לפיו חכירה מבחינה משפטית אינה יכולה להחשב כבעלות, אך ייתכנו יוצאים מן הכלל בהם נקבע כי התוכן המעשי של החכירה לדורות מצדיק השוואת מעמדו של החוכר לזה של הבעלים.

מן המפורסמות הוא שהולכים אחר כוונתו המשוערת של המחוקק במקום שלשון החוק משתמעת לשתי פנים ומתפרשת לכאן ולכאן, ואין הולכים אחר כוונתו המשוערת של המחוקק במקום שלשון החוק ברורה ובררה, שאין לך כלשון החוק עצמה עדות נאמנה על כוונת המחוקק: ד"נ 28/79 הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' וארון ואחי, פ"ד ל"ה (1) 561 581. מלשון חוק יסוד: מקרעי ישראל ומהקשרו הטבעי מובן המונח „בעלות” פשוטו כמשמעו, וזה אינו סובל הרחבה לעבר החכירה, ותהא תקופתה אשר תהא.

עדיין אפשר ויטען כי אמנם נכונה המסקנה האמורה לאור כללי הפרשנות לפיהם יש לפרש את דבר החקיקה על רקע ערכיה המקובלים של שיטתנו המשפטית: ע"פ 696/81 אזולאי נ' מדינת ישראל, פ"ד ל"ז (2) 565, 574 אולם מקום שלשון החוק יוצרת מספר אופציות פרשניות, והנימוקים הדוגמטיים אינם מכריעים, מן הראוי הוא לתת משקל לשיקולים של מדיניות משפטית ראויה: ד"נ 7/81 פנידר, חברה להשקעות פתוח ובנין בע"מ ואחי נ' קסטרו, פ"ד ל"ז (4) 673, 701. גימוקים אלה, על פי הנטען, שוללים פירוש לפיו הבעלות כשמה כן היא. אבחן גימוקים אלו, בהקשר הגדון ובמבט רחב יותר.

ד. הרין הרצוי — שיקולים מנחים

13. כל לי — דומה כי מן הנמנע יהיה לחוות דעת בשאלה נשוא חוות דעת זו מבלי להתעכב, ולו להרף עין, על השיקולים הערכיים המהווים יסוד לבנין כולו. אמת, ציפור נפשה של עבודת הועדה היה החיפוש אחר הסדר טוב יותר ורצוי יותר מבחינה משפטית וחברתית כאחת, מזה הקיים.

14. בין חכירה לבעלות — סדנת המשפט מציידת את הפועל בה במגוון כלים, כלי כלי יעודו ומטרתו. שומה על המשתמש בכלים לברור את האמצעי הנכון, בבחינת הצבת למלחצת והמחלץ לחליצה. בהקשר זה נטען כי החכירה המוצעת על ידי הועדה, הואיל ומעשית זהה היא לבעלות, משולה היא לשימוש בכלי שלא לייעודו ומהווה היא ערוב תוכן בשאינו תוכנו. נטילת זכות שהיא למעשה „בעלות” וכיסויה בכסות של „חכירה” תביא, על פי הנטען, לשיבוש מערכות המשפט.

כפי שהראיתי לעיל אין מניעה משפטית מיצירת זכות חכירה מתחדשת או בת אלפי שנים. זכות זו משתלבת במארג הזכויות הקניניות. זכויות אלו, שרואים אותן כרשימה סגורה וממצה אינן מביאות לסטגנציה בהתפתחות המשפטית. נהפוך הוא, שיטות משפט מתקדמות, אשר העדיפו את עקרון הרשימה הסגורה, הבטיחו יחד עם זאת את היכולת לספק צרכים חדשים על ידי קביעת מסגרות גמישות לזכויות הקנין שנקבעו בחוק. גם המחוקק הישראלי נהג כך: י. ויסמן „מושגי יסוד ביני קניין” משפטים י"א (תשמ"א) 41, 89. גמישות זו מאפשרת „תפירת” בגד חדש, שעה שנסיון החיים מוכיח שהדבר נדרש. ליקויי ההסדר הקיים הביאו את הועדה לכלל דעה שיש לנוע לעבר נקודת איזון שונה מזו שהיתה נהוגה עד כה. עקרון בעלות הלאום על הקרקע נשאר על מכונו, אם כי היקפו המעשי הצטמצם. תהא זו טעות

להניח שהיקפו נכתד, שכן הסרח העודף הנפער בין ההסדר המוצע ובין זה שבהעברת בעלות מלאה מגשים במלואו את היעוד האמיתי, שיש לתת לרעיון החכיר בימינו אנו. יעד זה ממוקד בכוח הבעלים לפקח על שיעשה במקרקעין בתקופת החכירה, באמצעות תניות חזויות בהסכם החכירה. תניות אלו תאפשרנה לבעלים (מינהל מקרקעי ישראל) למנוע מכירת הזכויות בקרקע לזרים ולהתערב במקרה של מיחזור הקרקע, תכנונה מחדש, פיגויה וכיו"ב. תניות אלו מהוות הן כלי יעיל ורחב היקף למימוש זכות הבעלות ובלבד שתמצאנה ביטוין בחווה החכירה. הוראות הסכמיות אלו מהוות חלק מזכות החפצא, ורצות הן עם הקרקע ומחייבות את החוכר ואת חליפיו: **Shelburne V. Bidulph** 1135, 1131 (1748). לא הבעלות הערטילאית המשתיירת בידי המינהל היא העיקר, אלא יכולתו להתנות מראש אותם תניות ותנאים הנראים בעיניו כחיוניים. באמרו: עמד על כך המלומד Megarry

"Leases of anything up to 999 years, or even more, are sometimes granted for similar purposes; here the reversion is too remote to have any value, but the advantage to the landlord is that he can control the use of the land by means of covenants in the lease, and a greater variety of covenants are enforceable under a lease than under an outright conveyance of the fee simple. Such very long leases may therefore be useful when a landlord in developing an estate and wishes to keep control over its appearance and character".

Megarry and Wade **"The Law of Real Property"** (15TH ED. 1984) page 629.

והדברים מקבלים משנה חשיבות ותוספת כח שעה שמדובר בגוף ציבורי הפועל כנאמן הציבור, בהיקף פעילות משקית כמעט מונופוליסטי ושלא על מנת להפיק רווח. תבנית החכירה המוצעת מהווה פתרון הולם לנסיבות המיוחדות שיצר האקלים המשפטי, כאשר מחד העברת בעלות ללא סייג לידי הפרט עלולה להשמיט מידי המינהל סמכויות פיקוח חשובות ומאידך נעלה מספק שלא ניתן להוסיף ולהשאיר את המצב הקיים על כנו. הפתרון המוצע חדשני הוא, שזור הוא מספר יסודות לכדי בגד חדש, המכסה את שנדרש הוא לכסות. אין יסוד לטענה שהמלך עירום הוא, והבגד אינו בר השגה כלל.

15. החכירה באספקלריה מעשית — להלכה מהווה החכירה במתכונתה דהאידינא זכות לתחזיק מקרקעין ולהשתמש בהם לתקופה של 49 שנה, שיוארכו לתקופת חכירה שניה של 49 שנים בלבד, משביקש החוכר לעשות זאת ושילם דמי חידוש חכירה כנדרש. התקבולים, שהמינהל גובה, בגין זכויות החכירה, המוענקים על ידו, מתקרבים למלוא ערך הקרקע בבעלות. לעומת זאת, ניתוח מהותן והיקפן של הזכויות המשפטיות, המוענקות כיום לחוכרים, מעלה, כי הפער בין טיב זכויות אלו לבין זכות הבעלות רב. ההנחה היא כי משסתיים תקופת החכירה תשוב הקרקע ותקום לקנינו המלא של המינהל, משל דובר בשכירות בת חודש או שנה.

ומאלפים לענין זה דבריו של פרופ' י. ויסמן ברשימתו, "חכירה לדורות' למטרת

מגורים באספקלריה של עיסקת משכנתא, קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים תשל"ז
: 126, 125

„רוכש הדירה הטיפוסי בישראל אינו ער לכך שזכותו לדירה עתידה לפקוע כעבור מספר שנים, ואם מודע הוא לכך שזכותו לדירה היא חכירה ולא בעלות, רואה הוא בחכירה, בהקשר זה, ביטוי משפטי ערטילאי לעיקרון מופשט של 'בעלות הלאום של הקרקע', כשהנחתו היא שלמעשה לעולם לא יגשלוהו מהנכס אותו רכש. המתוחכמים שמבין רוכשי הדירות יאמרו, כי אף אם מבחינה משפטית צפויה בתאריך מסויים בעתיד פגיעה של זכותם על דירתם, הרי מבחינה פוליטית, בהיות התופעה של חכירה לדורות כה נפוצה בישראל, לא יעלה על הדעת כי אכן תעמוד המדינה על זכותה, ותפנה את כל „בעלי" הדירות מדירותיהם, עם תום החכירה.

אי ידיעת העובדה שזכותו בביתו היא חכירה לדורות בלבד, שיש לה קץ, או התעלמות מהידיעה על כך, תוך השלכת יהבו על לחצים פוליטיים שידחקו את הקץ, הם המאפיינים את רוכש הדירה הטיפוסי בישראל. ואולם, כאשר בסופו של דבר תיכפה עצמה המציאות על רוכשי הדירות, ויומחש ההבדל שבין בעלות לבין חכירות לדורות, יש לחשוש לתגובות קשות.

אכן לא רק רוכש הדירה הטיפוסי מייחס לזכות החכירה שבידו תכונות בעלות, אלא גם משפטנים כמעט ונתפסים להיבט דומה. חידוש תקופת החכירה מתואר כענין פורמלי בלבד: ע"א 355/76 בפו נ' מלאך, פ"ד לא (2) 359, 362 אם כי הצדק הוא עם פרוץ ויסמן המטעים ברשימתו האמורה כי סוגיית הארכת תקופת החכירה, הגם שהיא מן השאלות המרכזיות עבור החוכר, לא הוסדרה היא מראש. חווי החכירה, המהווים דוגמא קיצונית לביצול חולשתם של הצרכנים על ידי המינהל, הסתפקו בקביעה שהתנאים להפעלת האופציה יהיו אלה שייקבעו בבוא העת על ידי המחזיר (הדברים נאמרו על ידי פרוץ ויסמן קודם להתלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 20.9.83 שכותרתה, „יובל חכירה — כללים להארכת חווה החכירה בגין קרקע עירונית"). השופט אליהו כהן בספרו „דיני מקרקעין — החוקה ובעלות" (תשמ"ז—1986) עמ' 161 מציין כי „מושג החכירה לדורות השתרש בארץ והפך להיות, כמעין בעלות ובמציאות הרווחת בישראל של חווי חכירה לדורות, כמותם כחווים להעברת בעלות". ההסדר המוצע על ידי הוועדה אכן בא לענות לקשיים שנוצרו בשיטה הקיימת. שיטה זו, שיפה היתה לשעתה, עת חלקים ניכרים מהמקרקעין שבארץ ישראל נרכשו מכספי קרנות ציבוריות, שמטרתן היתה לסייע להתישבות היהודית המקימה בית לאומי, שוב אינה מתאימה למסגרת של מדינה מודרנית. עיקר מניגה ובניגה של האוכלוסיה בארץ רואה בחכירה סוג מיוחד של בעלות, ולא תהא זו מן התבונה לבוא כיום, לשמוט את הבסיס עליו פעלו הכל ולערער סדרי בראשית בשם המאבק על טוהר האבחנה המשפטית שבין זכות החכירה וזכות הבעלות. נהפוך הוא, המציאות העובדתית שנוצרה נחלת הכלל היא, והמשפט לא יתעלם מכך.

ההסדר המשפטי הראוי צריך לשמש מדף הנושא את ציפיות הנושאים והגותנים שבחברה, ובלבד שציפיות אלו אינן בלתי חוקיות. במצב הדברים הנתון אין ספק כי יש להעדיף את הבטחון והיציבות תוך מגיעת אנדרלמוסיה שאינה מחויבת המציאות הנורמטיבית. מדרש זה, מוכר הוא בשיטתנו, כמידה ממידות הפרשנות.

כדברי השופט ברנזון:

„נכון כי במקרים מסויימים יכול נוהג בעבר להשפיע על הפירוש שיש לתת להוראות חוק הנוגעות לענין פלוני, בייחוד כאשר הצדדים ביססו את חישוביהם ועסקיהם על פיו וקיבלו על עצמם התחייבויות הנובעות מכך...”.

בג"צ 442/77 א' קטן ואח' נ' עיריית חולון ואח', פ"ד לב (1) 494, 498.

הטענה שהסדר המוצע מביא לטשטוש ההבדל שבין חכירה לבעלות, נכונה היא לגבי ביקורתו של ההסדר הקיים כיום, על מגרעותיו וליקוייו. היוזק זכות החוכר אינה יכולה לגרוע לענין ערוך התחומין, שהרי על פי הנטען החכירה הקיימת כמוה כבעלות, וזכות שתגבר על הבעלות גופה הרי אינה בנמצא. ממילא מה לי חכירה זו שכמוה כבעלות, ומה לי חכירה מחוזקת זו שאף היא כמוה כבעלות. אם תטען ששתיהן לקויות באותו מום, בודאי עדיפה החלופה העולה בקנה אחד עם הציפיות הסבירות והלגיטימיות של בעלי הזכות, על פני זו המכשילה אותן. „התנהגות עובדתית על יסוד פירוש אפשרי עשויה להפוך אותו בדיעבד לפירוש הראוי, גם אם מראש ייתכן, שהיה מקום לבחור בפירוש אפשרי אחר“: בג"צ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי ואח', פ"ד מ (1) 113, 146. אך האמנם יש בחכירה המתחדשת מאליה כדי להביא לקשיים עבור אלה הבאים ליישם את החוק? דומה שלא. להבדיל מהסדר הקיים, בהסדר המוצע הוסרו סימני שאלה שריחפו על גורל החכירה, אורכה ותנאי חידושה, והמשפטן הנדרש לכך יוכל על גקלה לסווג את הזכות בהתאם להדבק הדברים והקשרם. זכות החכירה המוצעת אין לה קיום אובייקטיבי אחד ויחיד, ואין תכלית רבה במיזנה החד לכל דבר וענין. למטרות מסויימות — דהיינו אלו המגשימות את עקרון בעלות הלאום על הקרקע, שכירות תחשב. לכל שאר המטרות תסווג הזכות בהתאם לרקע ממנו בקעה השאלה, ותכלית החקיקה הרלבנטית. בעלה מספק שהואיל ותוכנה המעשי של הזכות מגובש הוא וקרוב יותר לבעלות, תקל מלאכת המשפטן. שוב לא יוקם הוא להתמודד עם אותם נעלמים רבים האופפים את ההסדר הנוכחי, באשר עובדתית תמצא תשובה לכל שאלה, בחוץ החכירה.

ד. סיכום

הסדר החכירה המוצע על ידי הוועדה, לפיו תוקנה לחוכר זכות להאריך ללא תמורה את החכירה לתקופות נוספות של 49 שנים, ללא הגבלה, מגבש לדעתי נקודת אופטימום שכל סטייה ממנה כרוכה בקשיים מיותרים. במישור המשפט המצוי, דין הוא שחווה חכירה יכול שיחדש תקופותיו ללא כל הגבלת זמן אפקטיבית. משך תקופת החכירה אפשר שיקבע על דרך חידוש תקופת החכירה בת 49 השנים או, על דרך החכירה לאלפי שנים, או על דרך המשלבת את שתי קודמותיה. חוק יסוד: מקרקעי ישראל האוסר העברת בעלות במקרקעי ישראל לא בא למנוע אפשרות החכירה במתכונת האמורה, הואיל וענינו בעלות במובן הצר. מסקנה זו נובעת הן מפרשנות המונח בעלות במובנו המקובל, הן מגישת המחוקק בסבך החקיקה האורחית והפיסקאלית והן מגישת בית המשפט העליון בהדרשו לסוגיות קרובות. שיקולים של מתן תוקף משפטי להשקפה שהשתרשה היטב בציבור כי החכירה מהמינהל כבעלות היא, ושל דין רצוי והוגן, לצד תמיכתם בפרשנות האמורה, מטילים הם את הכף באופן בולט לטובת אימוץ המלצות הוועדה לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית בתחום החכירה.

שיטת חכירה שהיא מכר

ארמות המדינה, אלא גם ב-3 הערים הגדורות חל שינוי בולט מבחינת הבעלות עם העברת אדמות הנפקדים הערבים והגרמנים לבעלות המדינה. מ-54,000 דונם שבמרחב ת"א—יפו היו ב-1949 בבעלות המדינה, הקק"ל, העיריה והאפוטרופוס לנכסי נפקדים — קרוב ל-40,000 ד' או 75% מאדמת המרחב. כן השתייכו לבעלות לאומית 2 שלישים מהאדמות שבמרחב ירושלים ו-40% בחיפה, קרוב למאה אחוז בערים הנטושות, ו-28% משטח התכנון של העיריות והמועצות המקומיות היתהודיות האחרות (מאסף, קמה" של הקק"ל, תש"י). היה סיכוי שהממשלה תוכל, מכוח העקרעות שבבעלותה, להשליט מדיניות יציבה בשוק הקרקעות העירוניות על בסיס חכירה. אולם בפועל גרם תהליך העיור של המושבות והאדמות החקלאיות שבאזורים המטרופוליטניים מחד גיסא, והיתר למכירת מאה אלף דונם בחוק רשות הפיתוח משנת 1950, מאידך גיסא, להשתלטות גורמי המסחר והספקולציה בשוק הקרקע העירונית.

מינהל מקרקעי ישראל, שקם על בסיס חוק מקרקעי ישראל (1960) והאמנה בין הממשלה והקק"ל (1961), הסתגל בהתמדה במדיניותו ביחס לקרקע עירונית למציאות הקיימת של שוק ומסחר בעקרעות עירוניות. המדיניות הקרקעית שתקבלה במועצת מקרקעי ישראל בע-17.5.1965 קבעה, כי קרקע עירונית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לתקופה שלא תעלה על 49 שנים. עם אפשרות להארכת זכות החכירה לתקופה של 49 שנים נוס-

עקרונית היסוד של המדיניות ביחס למקרקעי ישראל נקבעו באורח ברור ומפורש בחוק היסוד של מקרקעי ישראל, לאמור:

„איסור העברת בעלות.

מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה. של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל. הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת" (ספר החוקים 29.7.1960, עמ' 56).

עקרון החכירה ואיסור המכירה המונח בחוק יסוד זה קויים עד כה ללא עוררין ביחס להתיישבות החקלאית. התיישבות זו לא היתה אפשרית, אלא ע"י העמדת קרקע לאומית לרשותה בתנאים של תשלום דמי חכירה שנתיים, שאינם קשורים בערך השוק של הקרקע. המבנה החברתי של הישובים היה ערבות ממשית בנוסף לערובה החוקית, להבטחת הבעלות הלאומית על קרקעות אלו. אם כי התגלו גם מקרים של החכרת משנה מצד מתיישבים, הרי אופיים החריג מאשר את קיום העקרון בכלל. שונה הדבר ביחס לקרקעות העירוניות בהם יש חלק קובע לקרקעות שבבעלות פרטית ובהם קיים שוק חפשי למסחר ולספסרות. אמנם חלקה של הקק"ל בבעלות על אדמות עירוניות היה קטן ביחס לאדמות הפרטיות. אולם לאחר מלחמת העצמאות, עם צירוף אדמות רשות הפיתוח שעברו לבעלות המדינה, התחזק במידה ניכרת משקלם היחסי של הקרקעות שבבעלות לאומית, גם בערים. לא רק בערי הפיתוח, שרובם הוקמו על

פות, על פי בקשת החוכר, חוק הערכה מחדש של הקרקע.

מועצת מקרקעי ישראל דחתה הצעת חלק מהוועדה (בראשותו של י. וייץ) שהכינה את ההצעות שטענו למכירת ה־אדמות העירוניות. אולם היא אישרה הצעת פשרה המתירה מכירת קרקעות עירוניות שעליהם קיימים מבנים גטושים תפוסים, וכן המשך מכירה במסגרת מאה אלף דונם הנזכרים שאושרו גם בחוק מקרקעי ישראל. המועצה גם החליטה על קביעת דמי חכירה ראשוניים בשעור של 80%–40% מערך הקרקע.

המגיעים להיתרים אלו של מכירה ו-קביעת דמי חכירה ראשוניים היו בעיקר פיסקליים. אולם גרמו בתוצאותיהם להשתלבות ולהתגלות נוספת של אדמות ה־מדינה שבאזורים העירוניים לתנאי השוק והמסחר בקרקעות.

ב־10.9.1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים כלליים (בתים המכונים לפחות ארבע דירות בשתי־קומות), לפיהם יוכל החוכר לשלם דמי חכירה שנתיים, מהווים מראש לכל תקופת ה־חכירה הראשונה, ועם זה יהיה פטור מלשלם דמי חכירה ראשוניים. דמי ה־חכירה שנתיים מדי שנה בשנה ודמי הסכמה בעת העברת זכויותיו לאחר, כאשר אין שינוי או תוספת בייעוד הקרקע או בניצולה.

בהחלטת המועצה מיום 3.11.75 הורחבו תחולת המכירה בתנאי היוון גם על שיכונים ציבוריים רוויים שהוחכרו בשנים קודמות.

פישוט תהליכי החכירה

מטרתה של שיטת ההיוון — לפשט את תהליכי החכירה ולהקל על החוכרים ע"י הפחתת הודקקותם למנגנון המינהל. אולם

עם זה חלה אבסטרקציה ידועה מבחינת המשמעות הממשית של החכירה, כשנזקק כל מגע בין החוכר והמינהל בתקופת ה־חכירה ונחלשה הזיקה הממשית לבעלים. אפשר ליישב סתירה זו ע"י עובדת תחולתה של מדיניות ההיוון של שיכונים ציבוריים רוויים בלבד, שהינם מוגבלים באפשרות שינוי הייעוד.

בשנים האחרונות החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שורה של הנחות מפליגות בתשלום — עד לפטור מלא מתשלום דמי חכירה ראשוניים בישובים שבאזורי פיתוח ובקווי עימות שייחשבו כאילו שילמו 80% דמי חכירה ראשוניים או 91% כדמי חכירה מהזוגים של 91% מערך הקרקע, אם יקיימו תנאים מסויימים של התגוררות קבע ולא יעבירו זכויותיהם לאחרים במשך 5 שנים.

ההתפתחות שחלה במדיניות ובתנאי ה־חכירה של קרקע עירונית היה בה כדי לענות לצרכי הפיתוח ופיזור האוכלוסיה לאזורי הספר מחד גיסא, והענות לתביעות להקלות מתלות בביורוקרטיה — מאידך גיסא.

בהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל, על היוון דמי החכירה ל־49 שנים כבר היתה התקרבות לקו האדום המרמז על סיכון הבעלות והשליטה הלאומית על קרקעות אלו. מכאן ואילך צריך היה לחפש את התשובה לשיפורים במדיניות וביחסים עם החוכרים ע"י שכלולים בדרכי הטיפול של האדמיניסטרציה, בחקיקת חוק חכירה הקובע את זכויות המוסד הקרקעי מחד גיסא, ואת זכויות וחובות החוכרים מאידך גיסא ולחדול משינויים ביסודות המדיניות שיש בהם כדי לקעקע את חוק היסוד של מקרקעי ישראל הקובע כי הבעלות בהם לא תועבר, אם בדרך מכר ואם בדרך אחרות.

אנו עומדים כיום שוב בעיצומו של

יכוח על שינויים בתנאי החכירה של אדמות עירוניות ממקרקעי המדינה, שאף כי אינם מציעים במפורש לשנות חוק היסוד הנזכר, הרי בפועל משמעותם ה- ממשית היא מכירה. למועצת מקרקעי ישראל הועברו בזמנו משולחן הממשלה הצעותיה של ועדה שנקבעה בשעתה שלא על דעת מועצת מקרקעי ישראל ע"י השר המנוח שמחה ארליך. ועדה זו, בראשותו של עו"ד אמנון גולדנברג, המליצה כי ייקבעו שני מסלולים לחכירת קרקע עירונית. האחד – העברת בעלות בדרך מכירה ע"י הרחבת ההיתר הקיים למכירת מאה אלף דונם, „בשטח שלא יעלה בשלב זה, על מאה אלף דונם נוספים“, (דו"ח הוועדה, עמ' 36) ומסלול שני – שתמורת תשלום 99% ממחיר הקרקע, תימסר הקרקע ב- חכירה לתקופה של 49 שנים עם זכות להארכות מתחדשות של 49 שנים נוספות בכל פעם, ללא תמורה. במשך תקופת החכירה החוזר זכאי לנצל בקרקע כל זכות, לאחר שחלפו 10 שנים מיום תחילת החכירה. החוזר יהא זכאי גם להעביר את זכויותיו עפ"י החוזה לאחרים, ללא תשלום, למינהל, לאחר שיבקש ויקבל הסכמת ה- מינהל תוך 21 יום. (דו"ח הוועדה עמ' 35).

הוועדה המליצה, כי המינהל יגבש ביה- לים, ובכלל זה, „דרכים לאכיפת המסלולים החדשים על החוכרים הקיימים, גם שלא מרצון, כדי למנוע מצב שהמסלולים ה- מוצעים יתווספו לצד המסלולים הקיימים ויעמיסו קשיים חדשים על המערכת“ (הדו"ח, עמ' 36).

משמעות שיטת ההיוון

בפני המועצה הובאה לדיון ולהחלטה הצעת המסלול המציע חכירה בתנאי תש- לום של 99% מערך הקרקע. את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע יש לראות כהצעת

מכירה לכל דבר, בשל הנימוקים דלקמן:
1) בשוני מהיוון דמי חכירה ל-49 שנים, הגם שהם מהוונים לפי שיעור שנתי של 5%, ומהווים תשלום של 91% מערך הקרקע, הרי ההצעה שלפנינו קובעת ב- אורח ברור, לא תשלום של דמי חכירה מהוונים, אלא תשלום 99% ממחיר הקרקע.
2) מדובר בזכות של חכירה מתמשכת לדורות, שכמות לפי דעת משפטנים, צורת מכר לכל דבר.

3) בנימוקי הוועדה להצעה נאמר ל- ביקורת שיטת ההוון הקיימת, ש„מול אפש- רותו של לקוח פוטנציאלי לרכוש בשוק חפשי קרקע בבעלות מלאה במחיר השוק (100%), עליו להסתפק בזכויות חכירה מוגבלות ולשלם בעדן מחיר, המתקרב ל- מחיר הבעלות (91%)“ (הדו"ח עמ' 4).

אם מחברי ההצעה מטילים ספק בצדקת הגבלת החכירה בתנאי היוון של דמי חכירה ל-49 שנה בשיעור של 91%, על אחת כמה וכמה, שיש לראות בתשלום 99% ממחיר הקרקע, מכר לכל דבר, ו- השארת 1% לזכות המינהל, אינה יכולה להצדיק הקניית זכויות בעלות למינהל על בסיסו.

4) ההצעה נוטלת מהמינהל, גם לפי האמור בה, כל זכויות בעלות מהמינהל לאחר 10 שנים מיום תחילת החכירה. זכות יחידה שתישמר למינהל היא זכות קדימה (זכות סירוב ראשונה) – אולם גם זו מוגבלת תוך פרק זמן קצוב מיום שהחוכר יבקש הסכמת המינהל להעברת הזכויות. למעשה, אם המינהל יוכל לממש זכות זו, אם לפי דין ואם למעשה.

5) הגם שלפי ההצעה, העברת זכויות לזרים תהא אסורה אם הדבר ייאסר עפ"י דין, הרי ספק אם ניתן לממש איסור זה למעשה.

עד כה עמדנו על הבחינה העיקרית של

ההצעה בניגודה לחוק היסוד של מקרעי ישראל. אולם לכך מצטרפות בחינות נוספות.

בעבר, הצעות לשינוי בשיטת החכירה או למכר באו לענות על הצרכים הפיסקליים של המדינה. הפעם נעלם גימוק זה, שכן הבחינה הפיסקלית מראה באופן ברור על ירידה הצפויה בהכנסה בשיטת ה-99% ביחס לשיטות הקיימות, גם מבחינת היעול והעומס על האדמיניסטרציה, באה ההצעה להוסיף שיטה נוספת על השיטות הקיימות של תשלום דמי חכירה שנתיים, דמי חכירה ראשוניים והיוון. הנסיון הקיים בהכנסת שיטת ההיוון הוכיח, כי החוכרים הקיימים לא הצטרפו אליה. מחברי ההצעה, הטוענים לליברליזם ולייעול, באו לענות על ליקוי זה שבהצעתם, על ידי חיוב ולו גם בכפיה, על החוכרים הקיימים להצטרף למסלול החדש.

מתקבל שהשיטה המוצעת אינה טובה למדי מהבחינה הפיסקלית, שכן היא מכבידה מבחינה אדמיניסטרטיבית ובעיקר, היא נוגדת את חוק היסוד, בהוותה צורה מוסווית למכירה, ואינה מבטיחה מפני היסכנה של מכירת אדמות המדינה לזרים.

מסתבר, כי האמת הפשוטה ביחס להצעה היא המניע האידיאולוגי של העדפת הקניין הפרטי על קרקעות המדינה כלפי הבעלות הלאומית עליה ובהעדר אומץ לערער בגלוי על חוק היסוד או בשל שיקול פוליטי שיתקשו להעביר הצעה למכר גלוי – נאחזו בהצעה לחכירה שכמוה למעשה כמכר לכל דבר.

אין תימה שההצעה עוררה התנגדות תקיפה מצד חברי הדירקטוריון של הקק"ל הרואים בה התכחשות לאמור בכתב האמנה של שמירת החוק האוסר על מכירת קרקע. אולם ההצעה עוררה התנגדות גם בקרב נציגי הממשלה. שכן חוק היסוד בדבר

איסור מכירה אינו מיוחד לאדמות הקק"ל, שמעמדן מבחינה זו מובטח במיוחד באמנה, אלא לכל מקרעי המדינה, וגובר החשש להידרדרות ואבדן הבעלות הלאומית גם על הקרקעות החקלאיות.

את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע יש לראות כהצעת מכירה לכל דבר בשל הנימוקים דלקמן:

שליטת הצעת ה-99% אינה מחייבת תוספת שיטות חכירה אלטרנטיביות. מדדי ניות קרקעית מחייבת קיום יציבות בה והמנעות מניסויים פזיזים חדשים לבקרים ולאמפרוביזציות מדיניות, על אף הביקורת על הזכויות המוגבלות שבשיטת ההיוון הקיימת יש לקחת בחשבון שהיא פוטר את החוכר מתשלום דמי חכירה שנתיים מדי שנה בשנה מתשלום דמי חכירה ראשוניים ומתשלום דמי הסכמה. לעומת זה נשמרת זכותו של המינהל לגביית דמי היתר בעד שינוי יעוד או ניצול אחר של הקרקע. האמור הוא בשיכונים ציבוריים רוויים ובה שיטה זו מוצדקת אם אמנם מוכיח הנסיון כי השליטה של המינהל מבחינת הבעלות אינה מספקת – יש לחפש דרכים לתיקון הדבר וכן לעשות תיקונים לצורך פישוט נוהלים.

הנסיון הקיים מוכיח, כי אין להרחיב את תחולת שיטת ההיוון על שיכונים בלתי רוויים ועל קרקעות בלתי מפותחות. באלה יש להמשיך ולקיים את שיטת תשלום דמי חכירה ראשוניים. למטרת חיזוק שיטת החכירה יש להמריץ תחיקתו של חוק החכירה שיגדיר באופן ברור ועל יסוד הנסיון הקיים את הזכויות והחובות של החוכרים מהמוסד המחכיר.

לפני פרסום החוכרת נתקבלה החלטת המועצה הדוחה, בהתנגדות של קול אחד, את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע.

עם פנים לשיפור שיטת החכירה וחיזוקה

ואפליקטיביות, והשלמתן בקשר להקצאת קרקע ובעיקר להתקשרות בין המחכיר לבין החוכר ועוד. באוכלוסיית החוכרים, המונה 500.000 בתי-אב, קיימת רב-גונית בחוזים שלא תמיד מבטאים את קווי היסוד של המדיניות הקרקעית ב-קשר לזכויות וחובות הלאום כבעל הקרקע ולזכויות ולחובות של החוכר.

לדעת משפטנים, בתנאים של החוזה המצוי טמונה פצת זמן שעלולה להתפוצץ עם סיום חכירה נוספת. לדעתם, אחרי 49+49 שנים היא תתפוצץ על רקע זכויות החוכר על המהוברים לקרקע והזכות של המשך החכירה. אמנם יש לחלוק על הנחה זו, אבל מתוך לימוד של ההתניות בחוזים עירוניים – בדבר אחד יש להסכים, כי אין בהירות מספקת בניסוח חלק מהחוזים והם לא מבטאים תמיד את העקרונות והערכים שעליהם רצוי לבנות את המשטר הקרקעי בארץ, עקרונות שבאו לביטוי בקרן הקיימת ולאחר מכן במדינת ישראל, עם כריתת אמנה בינה לבין הקרן הקיימת לישראל מ-28.11.61.

אליבא דאמת, משפע של גוססאות ה-חוזים, גם מחוץ למצבו של החוכר בעת סיום של שתי תקופות החכירה של 49 שנים, קיימות עוד אי בהירויות נוספות בחוזים. אני מצטט את לדוגמה העלול לעורר חששות ואי הבנות. מדובר בגוסס אחד על חוזה של מינהל מקרקעי ישראל (ס' 18א): „, אם הדירה נהרסה או ניוקה באופן שאינה נאותה עוד לשימוש למטרות לפי החוזה הזה, חייב החוכר לפנות את לתקנה באופן שתהיה מתאימה

מועצת נוקרעי ישראל דנה בחודשים מרץ–מאי 1987 במסקנות ובהמלצות הוועדה בראשותו של עו"ד א. גולדנברג, שמונתה ע"י שר החקלאות ז"ל ש. ארליך ב-9.3.82 והגישה את הדו"ח שלה ביום 26.1.86. מתפקידיה של הוועדה היה לבחון את יעדי המדיניות הקרקעית, לרבות הקצאת קרקע לבנייה למגורים ולצרכים ציבוריים, את הוראות חוק מקרקעי ישראל תש"ך 1960 וחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך 1960, דרכי ביצועם ולהמליץ על שינויים כפי שיראה לה. מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 26 במאי 1987 החליטה לדהות את הצעות הוועדה להקצאת קרקע בתשלום של 99% מערך הקרקע.

מן הדיונים ומן ההחלטה של המועצה אנו למדים שוב:

- (א) כי יש לשמור מכל משמר על העקרונות שקרקע הלאום לא תימכר, אלא תימסר בחכירה בלבד.
- (ב) כי שיטת החכירה הנהוגה היום דורשת שינויים והתאמה לתנאים ה-חברתיים והכלכליים של זמננו.

במשך כשבעים שנות קיומה של שיטת החכירה של הקרקע הלאומית, חלו שינויים בנוהלי החכירה בהתאם לצרכים שוטפים. עם כניון מועצת מקרקעי ישראל וקבלת החלטות על ידה ועל ידי ממשלת ישראל בדבר המדיניות הקרקעית מיום 17.5.1965, אמנם רק בכמה מגורים עוגנה השיטה בהחלטות מחייבות. במקביל להחלטות על המדיניות הקרקעית גדל הצורך בהחלטות ברורות

- 3) קביעת מחיר הקרקע;
- 4) זכויות וחובות המחכיר;
- 5) זכויות וחובות החוכר;
- 6) העברת זכויות חכירה;
- 7) דמי הסכמה;
- 8) דמי היתר;
- 9) דמי חכירה שנתיים ושעוריהם;
- 10) דמי חכירה ראשוניים;
- 11) תקופת חכירה ויובל חכירה;
- 12) שינוי גיצולת;
- 13) שינוי יעוד;
- 14) הוון דמי חכירה;
- 15) משכון החכירה;
- 16) הבטחת השקעות החוכר;
- 17) הפקעת קרקע;
- 18) השבת קרקע;
- 19) חברות ואיגודים כחוכרים;
- 20) ביטוח;
- 21) ביטול עסקות;
- 22) ערעורים וועדות ערר;
- 23) מינהל מקרקעי ישראל;
- 24) מועצת מקרקעי ישראל;
- 25) מסגרת נוסח חוזה חכירה.

חוק החכירה צריך מחד גיסא לשים קץ לאי ההבנות ולאי הוודאות שמרגיש החוכר בקשר לזכויותיו. ומאידך גיסא להעמיק את ההכרה בבעלות לאומית על הקרקע. כחצי מיליון חוכרים – ומספרם הולך וגדל – ראויים לכך, כי התקשורתיתיהם עם מינהל מקרקעי ישראל, השקעותיהם וכן יתר זכויותיהם. ובפרט לתמורה נאותה בעבור השבחות. ימצאו עוגן בחוק.

גם לממוזנים על הקרקע הלאומית נדרש החוק שיבטיח טיפול אחיד ושווה לחוכרים ויקטין את החיכוכים עמם, ויבטיח כי אמנם הקרקע הלאומית תישאר קנין הלאום ומפירותיה יהנה הציבור כולו.

לשמש לאותה מטרה, תוך 3 שנים מיום שנהרסה או ניווקה כאמור". מה פירוש ניווקה? בלאי הדירה אחרי שימוש של יובל או שני יובלות זהו נזק שעל החוכר לתקן? האם תביעה כזו צודקת בכלל? על מנת להביא את תנאי ההתקשרות בין החוכר לבין המחכיר לביטוי הולם בחוזי החכירה וע"י זה גם לבסס את שיטת החכירה על יסודות ומונחים מוגדרים בצורה ברורה ובהחלטות להסל מצבי אי-וודאות, מוצע בזה לנקוט פעולות המובאות להלן:

א. חקיקת חוק חכירה

חוק המקרקעין תשכ"ט 1969 – מבוטל בעיקרו על בעלות ואינו מתחשב דיו בתנאים שנוצרו עם מסירת קרקע בחכירה לדורות. דרושים בי הוספות רבות ותיקונים אשר צריכים למצוא את ביטויים בחוק חכירה. את התיקונים צריכה מדינת ישראל ו/או הקרן הקימת לישראל ליוזם באופן דחוף.

הקשר המשפטי בין מחכיר לחוכר של קרקע הם מעניינו של חוק חכירה המוצע. עם תחיקת חוק חדיש יחול שינוי מהותי בהתקשרות בין המחכיר לבין החוכר. עד כה ההתקשרות היתה תוזית בלבד ובעתיד היא תחבס על חוק שהיה חוזה שייגזר ממנו.

ביחסים הקיימים בין חוכר למחכיר קיימות שתי בעיות. האחת – החלת החוק המוצע לעתיד, כלומר חוכרים חדשים, והשנייה – כיצד לאכוף את החוק החדש על העבר, דבר שידרוש בדיקה מעמיקה.

להלן הנושאים הצריכים להיכלל בחוק החכירה:

- 1) הקצאת קרקע בחכירה;
- 2) התקשרות בין מחכיר לבין חוכר;

ב. שיפור שיטת ההיוון

שיטת ההיוון שהונהגה במינהל ב-1974 כלפי שיכונים ציבוריים רוויים חדשים, ובשנת 1976 כלפי שיכונים ציבוריים וותיקים, הצדיקה את עצמה בעוצרה הגטיות למכירת קרקע כמקור יעיל כביכול להגדלת הכנסות. התקבולים מחוזרים שבשיכונים ציבוריים הרוויים החדשים הכניסו לקופות המדינה והקרן הקיימת לישראל סכומים גבוהים ועולים על כל הכנסה אחרת שגרשמי משום מה במינהל כהכנסות הון. לעומת זאת הכויבו ההכנסות מהמרת גביית התשלומים השנתיים של דמי הכירה לשיטת ההיוון בשיכונים ציבוריים ותיקים. כאשר ההיוון כלפי החוכרים החדשים הוא אובליגטורי הרי כלפי הוותיקים הוא וולונטרי ורק תנאים אטרקטיביים יכולים להביא את בעלי החוזים הישנים לידי החלטה לשלם סכומים גבוהים, בעת העברת הזכויות. כאשר נעשה הסכם בין מעביר הזכויות לבין מקבל הזכויות החדש לחלוקת ההוצאות כדי לפתור את מעביר הזכויות מתשלום דמי הסכמה, ההיוון הוא אטרקטיבי. צריך להחליט על הגובה אשר ימשוך את החוכרים הוותיקים שאינם מעבירים את זכויותיהם וממשיכים בחכירה כתיקה. עד היום כ-150,000 חוכרים היוונו את דמי החכירה ובתוכם כ-40,000 חוכרים יתיקים. שני דברים מאפיינים את שיטת ההיוון הקיימת:

- (1) הכנסה מיידית של סכומים גבוהים (שהיו נכנסים תקופה מתמשכת בעתיד) בניכיון ריבית ששעורה נמוך.
- (2) שחרור המינהל מטיפול מדי שנה בשנה בגביית דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה לתקופה של 49 שנים —

שני דברים שלפי דברי המינהל מכבידים עליו ועולים לו הרבה כסף. אחר: שנתקבלה החלטה לדחות את ההצעה של הקצאת קרקע ב-99%, נראה לי שאין היום מישור שירצה לחסל את ההיוון. יחד עם זאת כולם תמימי דעים שיש לשפר אותו. 12 שנים קיימת השיטה, אולם כדי לשפר צריך קודם כל ללמוד מן הנסיון ולהוציא לקחים. לצורך זה מוצע לעשות בדיקה מעמיקה של תוצאות הביצוע של החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנות 1973—1976 בדון. השיפור של השיטה צריך להתבצע בכיוונים הבאים:

- (1) עשייתה יותר אטרקטיבית בשביל החוכרים הוותיקים ע"י העלאת שיעור הניכיון על ההיוון שהוא היום נמוך לעומת הריבית המקובלת בשוק הכספים.
- (2) לבדוק אפשרות להרחיבה על מגזרים מחוץ לשיכונים רוויים.
- (3) העמקת התודעה של החוכרים שהקרקע היא בבעלות לאומית, בין היתר, ע"י משלוח דפי מידע כל 3—5 שנים על תקופת ההיוון.
- (4) קביעת דמי חכירה שנתיים בעת העברת זכויות ועם סיום יובל חכירה, כתמריצים להפנות החוכרים להיוון.

ג. אופציה לתשלום דמי חכירה מדי שנה בשנה בהוצאות חדשות

יש לאפשר לסוגים מסויימים של חוכרים (כמעוטי יכולת) ובאזורים מסויימים לשלם דמי חכירה מדי שנה בשנה משחובת התשלום מובטחת במשכנתא ולא להוונם.

ד. הבטחת הזכות של בעל הקרקע לבחור את המועמד לקבלת הקרקע הלאומית בחכירה בעת:

1) הקצאתה הראשונה

2) העברת זכויות

לפי אמות מידה שתקבענה ע"י מועצת מקרקעי ישראל ו/או הנובעות מתקנות ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל. עקב מגבלות כספיות, יש לבדוק את האפשרות, כי במקום פדיון זכויות של המעביר ע"י המינהל הבוא, במקרים מיוחדים, הסמכות להטלת וטו להעברת הזכויות למועמד שאינו עונה על אמות מידה של חוכר אדמת הלאום, מבלי חובת השלום השווי של הנכס שהמעביר אמור היה לקבל בעבורו. על מעביר הזכות יהיה לחפש קונה אחר אם ירצה לממש את זכויותיו.

ה. ניסוח חוזה חכירה

1. ניסוח החוזה צריך להיות אחיד לכל מגזר ומגזר לפי אופיו. בכל החוזים צריכים להיכלל עקרונות בהתקשרות, זכויות וחובות של החוכר והמחכיר.
2. ניסוח החוזה יכול לכלול במקום בולט את התנאי, כי לבעלי מקרקעי ישראל זכות קדימה לרכישת הזכויות, ומי יהיה החוכר של אדמתם.
3. נוסח החוזה וכל התיקונים אשר יבואו במידת הצורך בעתיד יוצגו לאי-שור מועצת מקרקעי ישראל.

ו. הבטחת זכויות החוכר

1) שמירה על השקעותיו של החוכר בדירה/בית כאשר תוקף חוזה החכירה יפוג. הבטחת השקעותיו אלה צריכה להתבטא בחוזה חכירה בצורה

ברורה ומושלמת יותר מאשר בחוזים הקיימים.

2) תקופת החכירה היא ל-49 שנים ומובטחת הזכות לחידוש החכירה לעוד 49 שנים, התנאי שהחוכר ממלא את כל חובותיו בהתאם לחוזה. צריך לתת ביטוי לרצון המחכיר לא לסרב או להקשות על צאצאיו של החוכר המבקשים להמשיך לחכור את הקרקע שהוחכרה לאבות, ב-תנאי, כאמור, שיתמידו במילוי תנאי החוזה כגון ישיבה על הקרקע, פיתוחה בהתאם לחוזה — תנאים העונים על אמות המידה של חוכרי אדמת הלאום.

3. תובטח לחוכר זכות ערר בכל המקרים שיראה את עצמו מקופח בפני ועדה ציבורית והחלטתו של מנגנון המינהל לא תהא ארביטרלית.

4. פיצויים — כאשר מסיבות שונות תסתייב החכירה בתוך תקופת החכירה, החוכר יהיה זכאי לקבל פיצויים בעבור שווי המחוברים לקרקע, השקעות ברכי-שתם, וכו', לפי הערכת שמאי ממשלתית.

ז. פירוט חובות החוכר

1. הצמודות למטרת החכירה. על החוכר להיות נאמן למטרת החכירה המוגדרת בחוזה.
2. דמי חכירה שנתיים תשלום דמי חכירה שנתיים במועדם ובתנאים כפי שנקבעו בחוזה החכירה או להיוזם.

3. דמי הסכמה

תשלום דמי הסכמה המהיב את מע-ביר הזכות מהווה שלישי מהפרש מחיר הקרקע ביום קבלתה לבין מחיר הקרקע בעת העברתה. החוכרים אשר מהווים את דמי החכירה לכל תקופת החכירה משוחזרים מתשלום דמי הסכמה. לכל העברת זכות דרושה הסכמת המינהל.

4. תוספת בנייה

אם בעת חתימת חוזה החכירה המקורי היתוו בתוקף תכנית בנין עיר שקבעה אחוזי בנייה שטרם ניצלו והחוכר החליט לנצל אותם, או אם התוספת בבנייה שהחוכר מבקש לבצע אינה עולה על 120 ממ"ר – החוכר פטור מכל תשלום ל- כינהל בעד הסכמתו לאשר תכנית תוספת בנייה כזו. מעל זכויותיו כנ"ל רשאי המינהל לתבוע דמי היתר.

5. שינויי יעוד

דרושה הסכמת המינהל לשינויי יעוד.

ח. סיכום

העלינו רעיונות והצעות על מנת להשפר את שיטת החכירה הרווחת בישראל. הכוונה היא לבסס את שיטת החכירה על בסיס חוקי ולחסל את אי-הוודאות האופפת את זכותו של החוכר לדורות למטרת מגורים בפרט.

ציבור החוכרים מאמין בכוונות הטובות של מחכיר הקרקע הלאומית החייב להגן על האינטרס הציבורי, שרחוקים ממנו השאיפות לנישול והחרמת השקעות החוכרים ברכישת דירה.

אליבא דאמת, אמונה זו היא לא רק נחלתם של החוכרים אלא גם מוצא את ביטוייה בשוק הקרקעות כאשר מחירי דירה על קרקע לאומית חכורה כמעט שמשותווים עם מחיר הדירה על אדמה פרטית. למרות העובדה שלפעמים, בהזדמנויות תיאורטיים, באה הערכה מטעם

שמאים, כי ההבדל הוא כ-25%. על מנת להסיר אבני נגף מהמשך התפתחותה של שיטת החכירה העונה על אינטרס הציבורי שיש בקרקע, ועל הבטחת זכויות החוכרים יש לפעול כדלקמן:

- (1) חסימת חוק חכירה.
- (2) פירוט זכויות חוכר עם תום החכירה, ובעת העברת זכויות.
- (3) סילוק אי ודאות של החוכר הנובעת מכך שדמי החכירה וכל יתר התנאים הפיננסיים הנובעים מההתקשרות החוזית בין מחכיר לבין החוכר ייקבעו לפי החלטות העתידות של מועצת מקרקעי ישראל או על ידי כל גוף שיבוא במקומה בעתיד לבוא.

(4) שיפור תנאי היוון של דמי חכירה שימשכו אליו את החוכרים החדשים וכן חוכרים ותיקים. קביעת משך תקופת חכירה סבירה למקבלי זכות חכירה בהעברה.

(5) קביעה בחוזה חכירה בצורה בולטת, כי הקרקע היא בבעלות הלאום וכי היא ניתנת בחכירה לדורות. על החוכר לדעת שיש לה קץ. את הדמיונות לכך יש לחזק ע"י משלוח הודעות לחוכר תוך תקופות קצרות.

עם הגשמת ההצעות הנ"ל ייעשה צעד גדול קדימה במשטר הקרקע בישראל, שיסודותיו מעוגנים במסירותנו ושמעיי גיה בחוקת היובל. נהיה שוב לארץ של קידמה ודוגמה לאומות העולם.

אפשר להשביח קרקע על־ידי טיפול נכון

הקרקעות מסוג נמוך יותר לסוג גבוה ול-
שבחו, מן התחתית אל הפיסגה.

בעולם סה"כ 13,075 מליוני הקטר
(הקטר הוא 10 דונם). ב־25 השנים ה-
אחרונות, מאז שנת 1960 (מבט אל מפת
העולם), הקרקע המעובדת נמצאת בגי-
דול מ־1334 מליוני הקטר ב־1960, ל-
1452 מליוני הקטר ב־1980. תוספת זו
באה על חשבון המרעה הטבעי ושטחי
היערות, ואכן רואים, כי שטח המרעה
ירד במידה מסויימת, והיערות הצטמקו
מ־4133 מליוני הקטר ל־4100. זה מלמד
אותנו שנלקחת קרקע שתנאיה הטבעיים
אינם מן המשובחים, ומשבחים אותה ע"י
טיפול נכון.

אנו מתייחסים לקרקע לפי שלושה ש:

שימוש = קביעת ייעוד הקרקע הנכון.

שימור = מניעת סחף.

שיפור ופיתוח = טיפוח וטיפול ב-

קרקע.

הקרקע, לכאורה, הינה דומם, אך יש
בה חיים. הקרקע הינה גורם ייצור שאינו
מתבלה, כמו מחצב. תמיד צריך לזכור,
כי הקרקע ניתנת לשיפור ותמיד מחייבת
טיפול. כל חקלאי למד מנסיונו, כי עליו
לקבוע יעוד מתאים לאדמה אשר ברשותו,
והדרך לכך היא עיבוד נכון, דישון ומח-
זור זרעים. עוד בספר בראשית נצטווינו:
„וינחהו בגן עדן לעובדה ולשמרה“.

כמות הקרקע לגפש הולכת וקטנה, כי
האוכלוסיה הולכת וגדלה (קרקע מעובדת
לגפש בישראל, כמו בסין, דונם אחד
בלבד). כמות הקרקע החקלאית איננה
גדלה בקצב מקביל, בעוד החקלאות נתו-

„ורוש את אדמת הקודש“

והיית לה פוכן נאמן.

למען שמור על אוצרותיה

ואת פריזונה לדור־דור.

ונצרת את שרך מסחף,

את עיינות מימד מחורב

ואת יערותיך משממה,

זלא תכלה את ירק גבעותיך

למען ייטב לבניך ולבני בניך

עד עולם.

והיה כי תמעל מעל בארצך,

ונשממה ארצך ולא תוסיף יכולה,

כי תהיה האדמה נחושת תחתיך

וברזל תחת רגליך,

ואכלו בניך להם צר ומים לחץ,

עד אובדם מעל פני האדמה“.

צוו זה — מצוות שימור קרקע —

מעין דיבר י"א לעובדי אדמה בישראל,

הוסיף לעשרת הדיברות פרופ' לאודר-

מילק, מגלה מקורות המים לידידיו ב-

ארץ.

מקובל, אמר הוא, להבחין שמונה סוגי

קרקע לפי טיבם — מסוג ראשון שהוא

טוב לכל גדול ועוד שלושה סוגים ה-

מסתעפים ממנו וכשרים לעיבוד חלקי,

ועל פני הסוג החמישי שהוא טוב ל-

מרעה, וששי ושביעי — שהם מרעה וגם

ייעור וייצור עץ. ועד לשמיני שהן אדמות

מבותרות שאינן לשימוש.

אין אדמה קפואה ללא תקנה בסיווגה

מן הטבע. אין להשלים עם מצב קיום,

אנחנו נמצאים למדים לאחר נסיון גדול

של הכשרת קרקע בארץ ובעולם, שב-

השקעה נכונה של עבודה אפשרר להסב

נה במשבר גדול של עודפים. בארצות הברית 10 דונם, בברית ה' מועצות 8.7 דונם, בישראל כמו בסין, דונם בלבד, והשאלה הינה כיצד ניצור מספיק מזון לאוכלוסייה כולה, גם מהדונם האחד הזה לנפש.

יצואן המזון הגדול ביותר בעולם הוא ארה"ב, והיא מייצאת גם למדינות שיש באפשרותן ליצור אך אינן מסוגלות בגלל טכנולוגיה ירודה או מחסור באמצעים, או למדינות שאין להן די אדמה לנפש ליצור.

העולם המערבי מבסס את הזנתו על הצמח ועל בעלי החיים. במערב המזון מבעלי החיים הוא רב מאוד. אורח אוס-טרלי, למשל, אוכל 100 ק"ג בשר לשנה.

לעומת זאת העולם העני, במזרח, נזון מהצומח: יצור מזון מן החי מהווה בזבוז אדיר של מקורות מזון. כשמפטמים עגל צריך להשקיע 8-6 ק"ג של גרעינים — שעורה, סורגוס, תירס, על מנת לייצר ק"ג בשר. בעוד שק"ג גרעינים מכיל הרבה יותר קלוריות מאשר ב"ג 1 ק"ג בשר. לא בכדי בסין אוכלים ארוז. יש פער גדול מאוד בין סוגי ההזנה.

אנחנו מייבאים גרעינים ומזון בסיסי ומייצאים פרחים, תפוזים, עגבניות, ירקות אחרים ופירות, שהם מוצרים שאינם בסיסיים אלא מוצרי טעם ומוצרי מותרות.

אם כל העולם יעבור להזנה מן בעלי חיים תיווצר בעיה אמיתית של יצור מזון. כל עוד רוב העולם מתבסס על גרעינים נשמר שקט וביטחה ביצור מזון. בישראל שימושי הקרקע ב-21 מיליון דונם בתחומי הקו הירוק הינם:

לעיבוד חקלאי מעל 4 מיליון (בהשקיה ובעל), מרעה כדי 2 מיליון, פוטנציאל ליצור עד 2 מיליון דונם: שמורות טבע וגנים לאומיים כ-11.5 מיליון דונם, שט-

חי אימונים צבאיים ואחרים, שטחים בנויים כ-0.8, מתקנים הנדסיים (תשמל, טלפון, כבישים וכו') ושטחי ביניים 1: מיליון דונם. שטח היער הולך וגדל. שטח חי המרעה אף הם תולכים וגדלים, וזאת על חשבון שטחים מונוחים. השטח המ-נוצל דוחק את גבול המדבר, דרומה ו-מזרחה.

אלה הם היעדים הקיימים. אם נשכיל לפרוץ את הקיים ואת המורגל בחקל-אותנו, ולפתח את היצור לסל-יצוא מגוון מן הקיים, מרוכז יותר, חדשני ותובע פחות נפה, וקרוי בלשון מומחים „יצוא במזוודה“, כמו זרעים וחומרי ריבוי (ואף שתילים); אם, כאמור, נפנה כולנו בכיוון זה — נקדים לצאת מן ה-משבר ונבטיח יציבות בשווקים. הקרקע מוכנה לאתגר החדש, אך זה נושא בפני עצמו, ולדעתי, לא נוכל לדחות לזמן ארוך את הצנתו למחקר ולביצוע.

לרשות החקלאים שטחים רבים המנו-קזים להפליא, מושבחים, מעובדים מיכ-גית ומניבים יבולים יפים, ואין אנו מז-ניחים מחקר ויישום שיטות להשבתת הקרקע.

במכוון וולקני נעשו מחקרים על שימוש במים מלוחים לחקלאות, על שיטות ל-גימום הקרקע — יצירת גומות באופן מיכני על מנת שכל טיפת גשם תחדור לקרקע ולא תאבד או תסחף ואף תסחוף עמה אדמה. יישור קרקע חולית, הסדרת ניקוז, הכשרת קרקע בהר — יצרו מצב בו אנו יכולים לומר כמעט ללא היסוס, כי אפשר לעבד קרקע מתי שצריך ולא מתי שאפשר, ולייצר גידולים ברמה גבוהה. יש מקום לכל יעודי הקרקע ה-נחוצים.

אכן, מישגה הוא שטעינו ביעוד לאו-מי: את הקרקעות הטובות בשפלה יעדנו

רוג'ר ל. קמפ פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת מיסים

מחזורים בשלטון

לחברות ממשלתיות, כמו למקבילותיהן המסחריות, מחזורי חיים שונים. השלבים: אותם עוברת חברה במהלך חייה נחלקים, בדרך כלל, לארבעה סוגים: צמיחה, יציבות, צמצום, והתחדשות. על מנת לסלול את הדרך ולהנחות כיאות חברה בשלבים קשים אלה דרושות אסטרטגיות פוליטיות וניהוליות שונות. עגינה של האסטרטגיה הוא בהגדרת מטרות ופיתוח יעדים מכניות לשם התווית הכיוון והצמצוח העתידיים של החברה.

את ההסטוריה של השלטון המקומי באמריקה ניתן לחלק לאותם שלבים. מחזורי חיים אלה, ההטוריאציות הכלכליות והביצועיות שלהם, השפיעו על השלטון המקומי כפי שהשפיעו על חברות במגזר הפרטי. במאה הנוכחית נרשמו שלבים אלה כארבע תקופות נפרדות. בשלב הצמיחה של השלטון המקומי הורחבו, בדרך כלל, השרותים, והתווספו תכניות חדשות בתשובה לדרישות התושבים. בשלב היציבות, נשארה רמת השרותים קבועה למדי, ובקשות מועטות הגיעו מצד האזרחים למתן שרותים נוספים. בוצעו בהם תיקונים מועריים, אולם ההכנסות המוגבלות רסנו את הגידול הכולל של השלטונות.

בשלב הצמצום נאלצו הפקידים הממשלתיים להתמודד עם שאלות כגון אילו שרותים לקצץ, אילו להשאיר, והיכן להרחיב שרותים נחוצים על חשבון תכניות חיוניות פחות. שינויים אלה נגרמו על ידי צווים להגבלת המיסוי וההוצאות, הפחתה במסים ממקורות מימון קיימים, ופילוסופיה פוליטית של שמרנות תקציבית. על רקע זה מתחולל ברשויות המקומיות ברחבי אמריקה שלב חדש של חידוש עצמי או שיקום. אסטרטגיה חדשה זו מבוססת על ההנחה של הגדלת ההכנסות ללא העלאת מיסים, ומסתמכת על הפילוסופיה של מתן תמריצי פיתוח כלכלי למגזר הפרטי.

פקידים ממשלתיים בשלטון המקומי ברחבי ארה"ב ממקדים כעת את תשומת לבם ומאמציהם באסטרטגיות ותמריצים שמטרתם עידוד הפיתוח הכלכלי. באמצעותו השכילו הרשויות המקומיות לפתח משאבים כספיים חדשים על ידי הגדלת ההכנסות

(סוף מהעמוד הקודם)

שעשה יוסף המשביר, אך אין זה יעיל מבחינה כלכלית, לכן צריכים לדאוג ל- רורבות של קרקע. במשפט אחד: הלילה: לנו להסתגר בשיגרה.

לבנינים למגורים ואת החקלאות הדחקה
ההרה.
זאת ועוד: זאָרץ צריכה בטחון ליצור
מזון. אפשר לאחסן מזון במחסנים כמו

יממקורות קיימים, כגון מס מכירות, מס רכוש, רשיונות עסקים, אגרות שרותים והכנסות נלוות, מבלי ליצור מסים חדשים או להעלות את הקיימים. על מנת להשיג יציבות כלכלית ללא העלאות מסים מציעים עתה פקידי הממשלה עשרות תמריצים — מהם חדשים וחדשניים. כולם נוצרו ונתמכו על ידי פילוסופיה פוליטית ששמה את הדגש על עצמאות תקציבית — פילוסופיה אשר בבסיסה האמונה, כי על פקידי הציבור מוטלת האחריות לגורלה הכלכלי של הרשות השלטונית. שימת הדגש על הפיתוח הכלכלי אף מפחיתה את התלות בסיוע של הדרגים הממשלתיים הגבוהים יותר. כמה מן התמריצים הכלכליים מבוארים להלן:

יתמריצים לפיתוח כלכלי

פילוסופיה פוליטית — המחשבה הפוליטית המנחה את נבחרי הציבור מכירה לעתים קרובות בצורך לעודד פיתוח כלכלי. פילוסופיה פוליטית של עצמאות כלכלית, מתוך הכרה בצורך להרחיב את בסיס המס העירוני ולספק מקומות תעסוקה, מתווה את הרקע הפוליטי שלאורו מתרחשות כל הפעילויות הכלכליות.

אקלים פוליטי — האקלים הנוצר על ידי הפילוסופיה הפוליטית של שלטון מקומי כלשהו עשוי לעודד פיתוח. נבחרי ציבור התומכים ככלל בפיתוח כלכלי, או בסוגי פרויקטים ספציפיים, יכולים לפרסם את כוונותיהם בדרכים שונות. הידיעה בדבר קיומם של תמריצים כלכליים למגזר הפרטי עושה לה כנפיים.

יחסי עבודה חיוביים — יכולתו של צוות העובדים ברשות המקומית לעבוד עם המגזר היתום והמפתח עשויה לתרום ליצירת אווירה בריאה לעסקים. השקעת זמן מצד העובדים בהסברת החוקים, בנסיון לעבוד עם בעלי הנכסים, ובניהול משא ומתן במסגרת הנחיות קבועות מראש, תורמת ליצירת יחסים חיוביים עם המגזר הפרטי.

תהליך רישוי חד תחנתי — רשויות מקומיות רבות החלו להפעיל תהליך רישוי חד תחנתי על מנת לקצר את משך האישור של בקשות להיתרי בניה. במקום לחייב את הפונים לגשת למספר מקומות על מנת להשיג רשיונות, ניתנים הללו בנקודה מרכזית אחת. הדבר חוסך מן המגזר הפרטי, המבקש היתרים לתכנון בניה ופיתוח, יכסף וזמן כאחד.

תכניות סיוע לעסקים — עקב מספרם הגדל והולך של תמריצים כלכליים המוצעים על ידי הרשויות המקומיות, מאפשרת תכנית מסוג זה לרכוז את המידע אודותיהם בנקודה אחת. העובדים הקבועים מקבלים הדרכה לגבי ההיצע הקיים של תכניות משאבים. מידע זה עומד לרשותם של בעלי העסקים הוותיקים והחדשים גם יחד.

אזורי יזמה פרטית — מינוח חדש, המתייחס לאזורים שיועדו על ידי פקידי השלטון המקומי לפיתוח. בדרך כלל אלו אזורים ירודים, בהם יש מחסור במקומות עבודה, וצורך בגידול בהכנסות על מנת לממן שרותים ציבוריים. תמריצים כלכליים ניתנים באזורים ספציפיים, כפוף לאישורם של נבחרי הציבור.

תקנים לפיתוח — לפקידי הרשות המקומית הסמכות לשנות רבים מן התקנים לפיתוח והזראות התכנוניות, כגון תקני חניה, אחוזי בניה, קוי בנין, פיתוח גנני, ועוד.

ניתן לוותר על דרישות, או להנמיך את הסטנדרטים בהתאם לסוג הפרויקט ולהסכם שהושג. שינויים אלה דורשים בדרך כלל את אישורם של נבחרי הציבור.

תכניות לשמירה על עסקים – תכניות אלו נועדו לפקח על האקלים הכלכלי של התעשיות והעסקים החשובים בסביבה. אנשי הצוות באים במגע עם עסקים כושלים ומציעים עזרה כלכלית וטכנית בהתאם לדרוש. הדבר מסייע לשמירה על אקלים עסקי בריא במקום בו יש חשיבות ליצירת מקומות תעסוקה ומקורות הכנסה. פיתוח עסקים זעירים – הן המגזר הציבורי והן המגזר הפרטי עוסקים בפיתוח תכניות – המכוונות לעתים תכניות „אינקובטור” – המציעות שרותים שמטרתם למשוך ולעודד את צמיחתם של עסקים זעירים. שרותים אלו כוללים דמי שכירות נמוכים, חללים משרדיים קטנים ושרותי מזכירות משותפים.

מימון זול – בפני המגזר הפרטי עומדות מספר אפשרויות מימון הגובות ריבית נמוכה. ככלל, חוסכות תכניות אלו ליזם מספר אחוזים מתחת לשערי הריבית של השוק. בדרך-כלל משמש הפרויקט כערבות להלוואה, והתשלומים מחוזרים על-ידי בעל הנכס.

שינויים ביעודי הקרקע – נבחרי ציבור מקומיים רשאים לאשר שינוי ביעוד הקרקע, ובכך לאפשר את השבחתה. לעתים קרובות ניתן לשנות את היעוד מבניה נמוכה לבניה רוויה, לתעשייה או למסחר, בהתאם למיקום האתר ולסוג הפיתוח הרצוי לקהילה.

שימושי קרקע מעורבים – בדרך כלל נקבע לכל איזור ואיזור יעוד קרקע אחיד על מנת להגן על ערך הנכסים ולהפריד בין שימושי הקרקע השונים. לאחרונה מתפתחת מגמה לאפשר שימושים מסחריים בשכונות מגורים, ולהיפך, על מנת לחולל תוספת הכנסות ומקומות תעסוקה. שימושי קרקע מעורבים נפוצים יותר במרכזי הערים הגדולות.

הקלות בצפיפות – רשויות מקומיות רבות מציעות הגדלה של צפיפות יחידות הדיור באזורים נבחרים. ניתן להגדיל את מספר יחידות הדיור המותרות ובכך להעלות את ערך הפרויקט. צפיפויות בניה גבוהות יותר במקום מסוים עשויות להפוך אותו למושך יותר בעבור יזמים.

תיקונים באגרות – רשויות מקומיות גובות מן המשתמשים מספר תשלומים ואגרות פיתוח, שאת כולם אפשר לקצץ או לבטל על פי החלטת נבחרי הציבור. ניתן לשנות את התשלומים והאגרות בעבור בקשות להיתר, בדיקת תכניות, פיקוח על הבניה, בדיקות הנדסיות, ושאר ההוצאות הכרוכות בתהליך האיזור.

הקלות במס – רשויות מקומיות יכולות לתת הקלות במס כתמריץ לפיתוח. הכוונה בדרך כלל להקלות במס רכוש, מס מכירה, מס עסקים, מס שרותים, וכן הלאה. גובה ההקלה וכן משך התקופה שבה היא בתוקף הם ענין למשא ומתן, והדבר תלוי, בדרך כלל, ביתרונות הכלכליים המופקים מן הפרויקט.

אזורים לפיתוח מחדש – פרויקטים לפיתוח מחדש נוצרים באזורים ירודים המיועדים לשיקום כלכלי. עם תחילת הפרויקט מוקפא בסיס מס הרכוש. במהלך הפיתוח מושקעים הכספים הנגבים מהעלאת מיסי הרכוש – המכונים תוספות מס – באיזור הפרויקט, כדי למשוך עסקים נוספים.

מימון על ידי תוספות מס – באזורי פיתוח מחדש ניתן להשקיע את מיסי הרכוש הנוספים לאחר שנת הבסיס (דהיינו תוספות המס) במספר דרכים. אפשר להשתמש בהם – לאחר האישורים המתאימים – למימון שיפורים באתר עצמו ומחוצה לו, למימון סובסידיות בעבור הקרקע, ולרכישת נכסים לפיתוח על ידי המגזר הפרטי.

שיפורים מחוץ לתחום האתר – השימוש הנפוץ ביותר בהכנסות מקומיות, כולל כספי תוספות המס, הוא למימון שירותים מחוץ לאתר, כגון אבני שפה, מדרכות, ניקוז, ביוב, כבישים, תאורת רחוב, וכד'. ההשתתפות הכספית של הרשות, שהיא ענין למשא ומתן, גדולה בהתאם למידת התועלת שבפרויקט.

שיפורים בתוך תחום האתר – לעתים – אם כי לא באותה תדירות – נעשה שימוש בהכנסות מתוספות המס לשם מימון שיפורים בתוך תחומי האתר של פרויקטים באזורי תכנון מחדש. סוגי השיפורים הנפוצים ביותר הם מגרשי חניה עיליים ומבני חניה רב-מפלסים. השתתפותה הכספית של הרשות, זכויות הבעלות וכן אחריות האחזקה הם ענין למשא ומתן.

סובסידיות עבור הקרקע – באזורי פיתוח מחדש ניתן להשתמש בכספי תוספות המס לצורך רכישת קרקעות לפיתוח על ידי המגזר הפרטי. אין הדבר יכול להעשות מחוץ לתחומים שהוגדרו מבחינה חוקית כאזורי פיתוח מחדש. מידת הסובסידיה לחברה, שלעתים מגיעה עד לגובה 100%, הוא עניין להסכם מוקדם. תעשיות מבוקשות, היוצרות הכנסה ומקומות תעסוקה, פוגות לעתים קרובות לקבלת סובסידיות מעין אלה.

חברות לפיתוח כלכלי – רשויות מקומיות, לעתים בשיתוף עם קבוצות עסקים, מקימות ארגונים שלא למטרות רווח, אשר גועדו להציע למגזר הפרטי מימון בריבית נמוכה ועזרה בפיתוח כלכלי. מקובל כי מספר חברות קטנות, בעלות אמצעים זכאדם מיומן מוגבלים, חוברות יחד על מנת להקים ארגונים מסוג זה.

ידיע לגבי משאבים קיימים – חברות ציבוריות ופרטיות אחרות עשויות גם הן להציע תכניות סיוע לפיתוח כלכלי. מידע לגבי משאבים אלה, שניתן להשיג בדרגי ממשל גבוהים יותר, מלשכות מסחר, מכללות ואוניברסיטאות, וכן מחברות לפיתוח כלכלי, יכול לסייע להרחבת מפעלים קיימים ולמשיכת יוזמות חדשות.

ה ע ת י ד

ישנן רשויות מקומיות המצויות בשלב הצמיחה של מחזור חייהן – בעיקר באזורי הפרברים, שם מאפשר בסיס המס המתרחב תמיכה בשרותים חדשים. רשויות אחרות הגיעו למצב של יציבות, שבו יש מתאם בין המשאבים הכספיים הקיימים לבין ציפיות האזרחים לגבי רמת השרותים. ואולם רשויות רבות מתמודדות עם הכנסות מצטטקות ודרישות גדלות לשרותים. עבור אלה, אסטרטגיה של התחדשות ושיקום עצמיים היא היוגנית להשרדותן הכלכלית מכיוון שקשה – אולי אף בלתי אפשרי – להעלות את המסים, משמש הפיתוח הכלכלי כמכשיר הפוליטי המקובל ביותר לשיפור מצבה הכלכלי של הרשות המקומית.

טכניקות חדשות וחדשניות רבות צצות כיום על מנת לעודד פיתוח כלכלי.

כולן מצריכות שיתוף פעולה כלשהו מצד המגזר הפרטי. סוגי התמריצים ומספרם עדיין נמצאים בשלבי התפתחות, ורק מידת הדמיון והיצירה של פקידי הציבור מגבילה אותם. האילוצים היחידים שקיימים הם הפרמטרים הקבועים על ידי תקנות הרשויות וחוקי המדינה. מכיוון שלרשויות המקומיות תרבות פוליטית ייחודית להן, והחלטות פקידי הציבור נתונות לפיקוח הבוחר, בחירת האסטרטגיה והתמריצים לפיתוח כלכלי צריכים להיות מותאמים לצרכי הקהילה. באזורים בהם ישנה דרישה מוגברת למקורות תעסוקה ולהכנסות, חייבים פקידי הציבור לשקול יישום אסטרטגיות אגרסיביות לפיקוח כלכלי.

השורה התחתונה היא כי על פקידי ונבחרי הציבור לשאת באחריות למצבה הכלכלי ארוך הטווח של הרשות השלטונית. הפילוסופיה הפוליטית אותה יאמצו תשמש כרקע לכל הפעילויות הקשורות בפיתוח הכלכלי. האקלים הפוליטי שיווצר עקב כך יקבע את הסוג וכמות התמריצים שינתנו למגזר הפרטי. תמריצים לפיתוח כלכלי ששימו את הדגש על יצירתיות וחדשנות, דוגמת אלה שתוארו לעיל, ימשיכו להתפתח בעתיד. רק בדרכים כגון אלה ניתן יהיה לשמור על רמת השרותים, ולהחזיר לציבור את אמונו ברשויות השלטון. פקידי ציבור ברשויות מקומיות ברחבי ארה"ב ימשיכו, כבעבר, להתמודד עם אתגר זה.

תורגם על-ידי ליטל ריון

ד"ר אליהו בורוכוב

אספקטים כלכליים של תכנון שימושי קרקע

על התכנון ואציון שלושה מאפיינים של המחשבה הכלכלית:

1. כל תוכנית כפופה למיגבלות.
2. לכל תוכנית יש אלטרנטיבה.
3. התחשבות בגורם העיתי.

1. מיגבלות

כל פעילות אנושית כפופה למיגבלות. עלינו להסתפק במשאבים המוגבלים העומדים לרשותנו. המיגבלות מתייחסות לכל סוגי המשאבים שאנו משתמשים בהם. הכל יודעים ומבינים, שסכומי כסף ותקציבים הם משאבים מוגבלים, אבל גם על משאבים אחרים מוטלות מיגבלות שונות.

אסביר את דברי על ידי מספר דוגמאות:

אובלוסיה: אוכלוסית המדינה מוגבלת. גם אם נסכים לתחזית אופטימית ככל האפשר של העלייה וריבוי האוכלוסיה בשנים הקרובות, עדיין אם ברצוננו להתייחס ברצינות לתחזית ולתוכניות ש-תתבססנה עליה, על התחזית להיות מציאותית. ולכן מי שמתכנן גידול ב-אוכלוסיה של יישוב או איזור אחד צריך להבין שמימוש התוכנית מותנה בכך שתצמצם האוכלוסיה במקום אחר.

לצערי, במקרים רבים הוכנו תוכניות מיתאר ותוכניות פיתוח אחרות, (כדוג-מא אזכיר, למשל, תוכנית להגדלת אוכלוסיה העיר צפת ל-100,000 תושבים), שלא היה להן כל סיכוי להתממש. מפני שהן היו תלויות בכך, שאוכלוסיה המ-דינה תוכל תוך מספר שנים.

(על פי הרצאה ביום עיון בנושא: "תכנון עתודות קרקע לפיתוח", שהתקיים מטעם נציבות שרות המדינה בקרית ענבים ב-16.12.86)

כאשר מדברים על אספקטים כלכליים של תכנון עתודות קרקע, קיים תמיד החשש, שהכוונה היא לדבר רק על ה-אספקטים הפיננסיים הצרים של הנושא, כמו, למשל, על השאלה כמה תעלה התוכנית מבחינה תקציבית. והמרחיבים ישאלו גם איך מתפרסות ההוצאות וה-הכנסות על פני זמן.

ברצוני להדגיש, כי האספקט הכלכלי של התכנון הוא הרבה יותר רחב. טעות היא לחשוב, כי האספקט הכלכלי של התכנון מצטמצם בהיבט הכספי. זוהי הראיה הכלכלית מביאה בחשבון הרבה הבטים נוספים של כל תוכנית, ומאפשרת הערכה כוללת ומאוזנת שלה. יתר על כן, בגלל נקודת המבט הרחבה שלה עשויה הבחינה הכלכלית להגדיל את האפקטיביות של תהליך התכנון, ול-סייע למימוש מטרותיה של המדיניות הקרקעית. (על נושא זה ראה: E. Borukhov, "Land Policy in Israel", Habitat International, 1980, pp. 505—515.)

על הנזק שיכול להיגרם על ידי קביעת מטרות בלתי ריאליסטיות שאינן ניתנות להשגה, ראה א. בורוכוב, "המדיניות הקרקעית משמעותיות ומטרותיה, קרקע 14, 1977, עמודים 6—13).

להלן אציג מספר קווים אופייניים עיקריים של צורת ההסתכלות הכלכלית

לה ודינמית, דבר שסייע לפיתוחה ול-
קידומה של העיר.

נהגה אנו מתבשרים שהועלתה תוכ-
נית להקים יישוב חדש לקציני קבע
צעירים ובגבעות שבאיזור מודיעין. תוכ-
נית זאת אם תתגשם תמנע את האפשרות
לחזור על המפעל שנעשה ביבנה ביישוב
נוסף כמו בית שמש או אופקים. מספר
השכונות לאנשי קבע שאפשר להקים
הוא מצומצם מאוד, ובשנים הקרובות
יעקב הקיצוצים בתקציב צפוי שמספר
קציני קבע, שאפשר יהיה למשוך ל-
השתכן בשכונות כאלה אף יקטן, ולכן
הקמתה של שכונה או עיר כזאת בגבעות
מודיעין משמעותה ויתור על האפשרות
לנסות ולשקם בעשור הזה עוד עיר אחת
מבין עיירות הפיתוח המשוועות לקידום
תברתי וכלכלי.

2. אלטרנטיבות

לכל תוכנית יש אלטרנטיבה ועל פי
רוב הרבה אלטרנטיבות. הצלחתו של
התיכנון תלויה לא אחת במידת הדמיון
והתעוזה שבעזרתן מחפשים אלטרנטיבות
להצעות הראשונות שהועלו. לפעמים ה-
תוכנית הראשונה שהועלתה היא גם
הטובה ביותר. אבל זה קורה רק לעתים
רחוקות מאוד. על פי רוב, חיפוש נמרץ
של אלטרנטיבות יעלה אפשרויות ותוכ-
נית יותר אפקטיביות ויותר טובות,
שבשלב ראשון לא עלו על הדעת.

גם כאן אסביר את עצמי על ידי מספר
דוגמאות:

אחת מן המטרות המוסכמות של המ-
דינה היא הגדלת אחוז האוכלוסיה היהו-
דית המתגוררת בגליל ובנגב. ואולם אל-
מטרה זאת אפשר לחתור בהרבה דרכים:
על ידי חיזוקן של ערי הפיתוח הקיימות
והגדלת אוכלוסיתן, על ידי הקמת ישו-
בים עירוניים חדשים, על ידי הקמת

שוק: מיגבלה חשובה אחרת התלה-
עלינו היא מיגבלת השוק, שלצערנו ב-
מיקרים רבים לא הובאה בחשבון. תוכנ-
יות פיתוח רבות מבוססות על ההנחה
שלא נבדקה שיש ביקוש לתפוקתן.

דוגמאות רבות לכך ימצא מי שיח-
קור את תולדות ענף החקלאות בשנים
האחרונות. דומני שמספיק אם אציין את
הגידול הבלתי מציאותי של ענף גידול
הפרחים שהתבסס על ההנחה — שהת-
בררה כמופרכת — שיש שוק באירופה
לכמות הרבה יותר גדולה של פרחים מן
הכמות ששווקה למעשה.

דוגמא נוספת המדגימה את אותה
טעות, היא המספר הגדול של ערים
השוכנות לחוף הים, הרצוצות לבנות מרי-
נות. יש תוכניות לבנות מרינות כמעט
בכל עיר, מאשקלון עד גהריה (ובתל-
אביב שתי מרינות בנוסף לזאת הקיימת).
מבלי שאף אחד מודה שמספר הספינות
והסירות שמבקרות, ואשר יבקרו בעתיד
הנראה לעין בנמלי הארץ, הוא מצומצם,
ואיננו יכול להספיק לכל הנמלים המוצ-
עים, וכי הכרח הוא לבחור ביניהם. יתרה
מזאת הכרח הוא להשלים עם העובדה
שהקמת מרינה בהרצליה היא על חשבון
האפשרות להקים מרינה באשקלון או
בעכו, וכי אי אפשר להקים את כולן.

„צבא קבע“ או אוכלוסיה מיוחדת:
מיגבלה מיוחדת יכולה לתפוס משאב
מיוחד שהוא אוכלוסיה מיוחדת, או אוכ-
לוסיה הניתנת להכוננה. בשנים האחרונות
נות תלה התקדמות גדולה במצבה של
העיר יבנה אשר רק לפני כעשר שנים
היתה אחת מן הערים הנחשלות בארץ,
ואשר בינתיים חלה בה תמורה חברתית
וכלכלית. תמורה זאת הושגה — בין
השאר — בעקבות הקמתה ביבנה של
שכונה לקציני קבע. הקמתה של השכונה
משכה ליבנה אוכלוסיה מתקדמת, משכי-

יישובים כפריים וקהילתיים, על ידי הקמת „מצפים“ ועל ידי צירופים שונים של צורות ההתיישבות השונות. אם המטרה היא הגדלת חלקה של האוכלוסייה היהודית באזורים אלה, דומני שיש מקום לבחון את ההצעות השונות ולשקול זה מול זה את תרומתן להשגת המטרה ואת העלויות השונות הכרוכות בביצוען. (על נושא זה ראה ביתר פירוט: א. בורוכוב, „אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסייה“, קרקע 24, 1983, עמ' 25–29).

מטרה חשובה אחרת המוסכמת על מרבית הציבור היא לפתח את ירושלים ולתוק את אוכלוסייתה היהודית. גם מטרה זאת יכולה להיות מושגת בהרבה דרכים: אפשר לבנות שכונות מסביב לירושלים, כפי שהדבר נעשה, או לבנות ערים-פרברים כדוגמת „מעלה אדומים“, ויש כמובן עוד הרבה הצעות אלטרנטיביות לפעול לפיתוח ירושלים.

3. העיתוי

ההתחשבות בגורם הזמן בוודאי מקורבלת על רבים כמובנת מאלה, שהרי כל תוכנית מותנית ברקע ובתנאים של התקופה שבה אמורים הדברים להתבצע. תוכנית שהיתה גועזת בשנות החמישים עשויה להיות צנועה בימינו. ואולם דומני, כי החשיבה הכלכלית שופכת אור מיוחד על גורם הזמן במובן זה שמנקודת מבט זאת — המשפט: „זמן הוא כסף“, מקבל משמעות קונקרטית. מנקודת ראות כלכלית ברור, שזמן שווה ריבית,

ושכל ערך כלכלי צובר על פני הזמן ריבית. מבחינה זאת מקבל גורם העיתוי גם תשיבות וגם דרך למדידה כמותית.

כאשר מתחשבים בגורם הזמן והריבית מתבקש להתייחס ביתר תשומת לב ל-שאלת חלוקתה של כל תוכנית לשלבים. כידוע חוק התיכנון והבניה מאפשר לחלק את תוכניות המיתאר לשלבים. אבל ענין זה זכה עד כה לתשומת לב מעטה. מבחינה כלכלית קשה להגנים בחשיבות של החלוקה לשלבים, שכן יש מקודם ומאחר בכל תוכנית. תוכנית טובה צריכה להיות בנויה מיחידות („מודולות“) הניתנות לביצוע ולהשלמה תוך פרקי זמן סבירים ואשר יביאו תועלת גם אם לא יתבצעו היחידות האחרות שצריכות ל-התבצע אחר כך.

יתרה מזאת, תוכנית טובה צריכה ל-כלול סדרי קדימויות בין מרכיביה השונים, כאשר בשלבים הראשונים יבוצעו אותם החלקים („המודולות“) שיכולים לעמוד בזכות עצמם גם לפני שיתבצעו אותם הפרוייקטים הכלולים בשלבים ה-מאוחרים יותר.

דומני, שאחת מן הבעיות הקשות בתוכנית התיכנון בארץ היא שעל הרבה תוכניות חשובות אפשר לטעון שהן אינן תוכניות של ממש, כי אם הצהרות על כוונות טובות, בבחינת חלום שהיינו רוצים להגיע אליו. חלוקתן של התוכניות לשלבים ונסיון לקבוע לשלבים הראשונים יעדים כמותיים קונקרטיים הניתנים להשגה תוך זמן סביר, עשוי להיות אמצעי אפקטיבי להעלאת רמת התיכנון.

ה. כרוך התכתחיות בשימושי קרקע בערים ובשוליהן

מוחלטת של דרכי הגישה לעיר. הבעיה לא תהיה, לחכות עוד כמה רגעים נוספים בתור על יד הרמזור, אלא המכור נית תפסיק להיות נוחה ושימושית ככלי תחבורה בין מקום המגורים למקום העבודה.

יש להנתי, שיהיו שיפורים כלשהם בשרותי התחבורה הציבורית, שיהיו חידושים כגון מונורייל וכד', או הסדרים מיוחדים דוגמת, "סינגפור". אבל יחד עם זאת נראה לי, שהמגמה הצנטריפוגלית — דווייגו ההתפשטות של שימושי קרקע למטרות עירוניות — תואט ואף תגיע לקצה, יסתמן תהליך הפוך, ואזורים המגורים יזונו למקומות הסמוכים למרכזי העיר.

התפתחות זאת תהיה קשורה עב שינויים טכנוניים, שיקום של בתים ישנים, מיחזור, פינוי והריסה של מבנים אובסולטיים, הקמה של בתי-מגורים רב-קומתיים, ימכל מקום תגרום לצפיפות יתרה בשטח העירוני. תהיה בעיה למצוא שטחים ציבוריים מספיקים לצפיפות זאת. יתכן שבמקום הקצאת קרקעות יותקנו וישולבו שרותים ציבוריים מסוריימים בתוך הבניינים הרב-קומתיים, ויחולו שינויים בקונצפציות של התכנון. במקום זה יש לציין שחלק מהשרותים הציבוריים במרכז הערים — בעיקר בתי ספר — לא היו מנוצלים במלואם בשנים האחרונות. כאשר האוכלוסייה תתור לעיר. יהיה אפשרי לחדש ולהפעיל שרותים אלה מחדש, ודבר זה עשוי להקל על המצב.

לכאירה נראה, שהשטחים העירוניים המטרופוליטניים — ימשיכו להתרחב, וכרסמי יותר ויותר את הרזרות של אדמות חקלאיות. סבורים, שהתפשטות של שימושי קרקע למטרות עירוניות — ובמיוחד למטרות מגורים בערים סטליטיות Dormitory towns, מהווה תופעה טבעית, שאין טעם ואין אפשרות לעכבה, מה עוד שבעלי אדמות רבים מעוניינים בזה.

ברם, נראה לי שתהליך זה ייפסק, או ישנה כיוון, ויש סימנים המצביעים על מפנה, ולהלן אציין שיקולים אחדים:

פיתוח אדמות בשולי הערים, ובמיוחד הקמה או הרחבה של עיירות סטליטיות, הינו חוצאה של השימוש ההולך וגובר ברכב הפרטי.

מבחינה ציבורית, המכונית הפרטית היא אמצעי תחבורה בזבזני ובלתי יעיל, אך היא עדיין מעניקה לבעליה נוחיות ומאפשרת לו לארגן את פעולותיו באופן עצמאי ובלתי תלוי. יתרון זה של נוחיות ועצמאות עלול להישחק בעתיד הקרוב, במיוחד לגבי השימוש של המכונית לציורך תחבורה בין הבית למקום העבודה. במציאות שלנו, מספר המכוניות הפרטיות גדול בפרופורציה גיאומטרית, והיכולת של הכבישים לקלוט את התחבורה בשעות העומס, תגיע לרוביה. שיפורים ברשת הכבישים, כגון הרחבות, מחלפים, כבישים עוקפים, יהיו רק פלייאטיבים, ויקלו על המצב בזמן מצומצם בלבד, והם לא ימנעו את הסתימה ה-

בנימין מורי" הפקעת קרקע ללא תמורה לשם השגת קרקע לצרכי ציבור

מבוא

הפקעת הקרקעות היא כלי נפוץ בידי השלטונות, לרכישת קרקע מבעלים פרטיים למטרות ציבור, תמורת פיצויים. שיטה הנעשית נפוצה יותר ויותר, היא הפקעה שבה הקרקע נלקחת תמורת פיצוי חלקי, או ללא פיצוי כלל. כלי זה נקרא בכמה ארצות "EXACTIONS". ההפקעה ללא תמורה שכיחה מאוד בירושל, שבה חוק התיכנון והבניה 1965 מסמך את רשויות התכנון המקומיות להפקיע עד 40% של המגרש ללא פיצוי. בכך הפכה ישראל לאחת הארצות החזקות בתחום זה בעולם המערבי. עד כה לא נעשה מחקר אמפירי בנושא שימוש בהפקעה ללא תמורה בישראל. הי מחקר הזה, הוא אפוא ניתוח ראשוני המתאר את שימוש בהפקעה ללא תמורה.

המחקר ותכליתו

מטרתו של המחקר הוא לתאר את היקף השימוש בהפקעה ללא תמורה וכיצד השתמשו בו, בצורה חוקית ויעילה. במסגרת העירונית הישראלית העיר חיפה נבחרה כדוגמה. המחקר נהל בשלושה שלבים: סקר כללי של תקנות תכניות תכנון עיר המבוסס על דגם אקראי מ-1975-1984, ניתוח מקרים מעשי-יים, ובדיקת השטח של מקרים נבחרים. מטרת שלב א' היא לבדוק כיצד, באופן כללי, פנו תוכניות הפיתוח אל אפשרויות ההפקעה, עם או בלי תמורה, בי התאם לתקנות, ולברר אם מסמכים אלה מסוגלים לתת לבעלי קרקע התרעה מוקדמת, במידה מספקת, על העובדה שלא יפוצו על ההפקעה. שלב ב' נעשה כדי לבדוק את היקף,

(סוף מהעמוד הקודם)

מאידך, כאשר הבעיות התחבורתיות יגרמו הזנת אזורי המגורים פנימה, בכיוון למרכז העירוני, הרי התפתחויות אחרות עשויות לשנות, או לגונן מגמה זאת: קיימת נטיה להעביר מפעלים ומשרדים לשוליים של הערים ואף לאזורים כפריים. פיזור זה של מקומות עבודה נראה בעיני במרחבים המצומצמים של ישראל, אך הדצטרליוזיה מאפשרת לעובדים לגור בשולי הערים, מבלי להתקל בפקקי תחבורה. במקום זה יש להזכיר שהולכת וגוברת הנטיה — והאפשרות — לבצע עבודה בבית המגורים במחש-

בים ובאמצעים אלקטרוניים („הקוטג' האלקטרוני"). בשורות אלה הזכרתי תהליכים ותופעות, והשפעת האפשרות על שימושי הקרקע העתידיים, כפי שזה נראה לי. ברור, שאפשר לצייר וריאנטים שונים של המציאות הצפויה, צריך לבדוק נתונים ופרטים, ולאמת את התחזיות ע"י סקרים ומחקרים. על סמך הממצאים צריך לעצב מדיניות של תכנון בכיוון למצב הרצוי, בשים לב לזריבה הקרקעית המצומצמת של ישראל, לשמירה על הקרקע החקלאית, ולאיכות הסביבה.

החוקיות, ופונקצית ההתרעה ויעילותה, ללא תמורה. היקף השימוש בהפקעה ללא תמורה מבוסס על בדיקת כמה מקרים של הפקעה, עם וללא תמורה, בשנים 1965 (שנה קבלת החוק) – 1984. כן נבדקה הדרך שבה נלקחה כל חלקה, בהתאם לתקנות ותוך שימוש במפת ה"תוכנית המתאימה, כדי לבדוק את חוקיות השימוש בהפקעה ללא תמורה ולברר אם בעלי הקרקעות הוזהרו מראש שלא יקבלו פיצוי מלא על הקרקע שהופקעה. יעילות השימוש בהפקעה ללא תמורה תיקבע על ידי חלוקת אחוז הקרקע שנלקחה ללא תמורה וכן על ידי משך הזמן שעבר מיום אישור התוכנית עד תאריך ההפקעה (בהתאם לפירסום ההפקעה ב"רשומות"). ולבסוף, שלב ג' יבדוק אם הוגשם הפיתוח על החלקות המופקעות.

המימצאים

שלב א': סקר ראשוני כללי אודות תקנות שבתוכנית עיר

בתקנות התוכניות של המדגם, נמצאו ארבע דרכים להתייחס להפקעת קרקע: סעיף כללי, שמזכיר את סעיף 188 של חוק התכנון והבניה, סעיף הפקעה, ש"מזכיר שהפקעה אינה חוללת תמורה, סעיף הפקעה מפורט, שמגדיר את החל"קות המדויקות שאליהן חלה ההפקעה ול"אזיה צורך ציבורי היא נעשית, ואם ה"הפקעה היא עם וללא תמורה. נתוני שלב א' מראים, שמתוך הדגם, בכ- 61% מן התוכניות היה סעיף כללי בענין ההפקעה, שלא ציין אם הבעלים ירצו או לא. רק באחוז קטן (14%) של התוכניות נעשה שימוש בסעיף אי-התשלום פ"צויים, שהחוק מאפשר במקרים של הפקעה ללא תמורה. ביותר מ- 16% מה-

תוכניות לא היה סעיף ההפקעה כלל. מתברר, שגם כאשר מטרת התוכנית היא ציבורית (כגון לדרכים, שטח ציבורי פ"תות, אתר לבנין ציבורי, פריוקטים צ"בוריים ואיזור מגורים) ויוזם התוכנית הוא גוף ציבורי (העיריה או גוף ציבורי כמו משרד ממשלתי), סעיף הפקעה ה"כללי משמש יותר מסעיף הללא תמורה.

ניתוח מקרים אקטואליים של הפקעה ללא תמורה

פעמים רבות עיריית חיפה ביצעה ה"בה פעמים הפקעה על-מנת להשיג קרקע לצרכי ציבור. נתוני שלב ב' מראים כי בשנים 1965–1984 מספר ההפקעות עם תמורה (342 חלקות) וללא תמורה (340 חלקות) היה כמעט שווה. על אף שמספר הפקעות הכללי פחת מאז 1987 (מ- 400 בין 1971–1977 ל- 282 בין 1984–1987), היו בחיפה בתקופה השניה יותר מקרים של הפקעות ללא תמורה (186 חלקות) מאשר הפקעות עם תמורה (96 חלקות) – הפקעת קרקע ללא תמורה 1 חלקות). בהתחשב באילוצים הכספיים הכלליים של השלטונות המקומיים, יתכן שהנטייה להפקיע ללא תמורה נובעת מ"רצון העיריה לצמצם את הוצאות כספ"הציבור על פיצויים.

הפקעות ללא תמורה

בהתאם לתקנות התיכנון

הנתונים גם מצביעים על האפשרות: של חוסר מודעות של היוזמים להתבדלים בין הפקעה עם תמורה לבין הפקעה ללא תמורה, לפי תקנות התוכניות. מתברר, שרק באחוז קטן של המקרים נעשו ה"הפקעות ללא תמורה בהתאם לסעיפים: ללא תמורה (12.8% של החלקות שהופקע"עו ללא תמורה). רוב החלקות הופקעו-

ללא תמורה בהתאם לסעיף הכללי (58.3 אחוז) וסעיף המפורט (17.4%) שלא הזכירו את ההפקעה ללא תמורה. דבר זה עשוי להעמיד בספק את חוקיות ה- שימוש בהפקעה ללא תמורה, ואולי אף רימו, שבעלי הקרקעות לא הזוהרו, ב- אמצעות התקנות, שקרקעם תופקע ללא פיצוי מלא.

יתר-על-כן, 8.8% של המקרים הופ- קעו ללא תמורה, בלי שסעיף הפקעה בכלל בתקנות התוכנית, וזה עשוי ל- הראות כאילו שהקרקע „נגולה” מבעלי הקרקע ע”י העיריה. כדאי לציין בנקודה זו, שהרבה ממקרי ההפקעה ללא סעיף ההפקעה, היו בהתאם לתוכניות עיר, שקיבלו תוקף בשנות ה-30 וה-40, זמן רב לפני העברת חוק התיכנון ותבנית. הנתונים גם מראים, שרוב התלקות הופקעו ללא תמורה בהתאם לתוכניות, עם מטרות ציבוריות (98.5%) ויוזמים ציבוריים (85.6%), ולא למטרות פרטיות או ליוזמים פרטיים, כדי לשרת אינט- רסים פרטיים. אף-על-פי שגם המטרה הכללית ויוזם התוכנית היו בעלי אפיו- נים ציבוריים, סעיפי הפקעה שנמצאו בתקנות התוכניות כדי להצדיק ביצוע ההפקעות ללא תמורה באופן חוקי ו- מינהלי, לא היו מתאימים להפקעות אלו. מתברר במפתיע שרק במעט תוכניות עם מטרות ציבוריות או יוזם ציבורי, נמצאים סעיפי הפקעה ללא תמורה מפורט. רק 32.6% של חלקות שהופקעו ללא תמורה לפרויקטים ציבוריים, 15.2% לדרכים, 12% לאזורי מגורים ו-11.8% לאתרים לבנינים ציבוריים, נלקחו מהבעלים ב- התאם לסעיפי האי-תשלום פיצויים. רוב ההפקעות בוצעו בהתאם לסעיפי הפקעה שלא הזכירו כלל את אי-תשלום פיצויים לבעלי הקרקע. קיימת אפשרות שעבודות אלו מצביעות על תהליך בלתי חוקי, שכן

לו הופיעו סעיפי ההפקעה ללא תמורה — היו בעלי הקרקע יכולים לתבוע פיו- צויים מלאים.

ראוי לציין, שהזהר זה דווקא הסקטור הפרטי ולא הסקטור הציבורי שהשתמש בסעיפי האי-תשלום פיצויים יותר ל- ההפקעה ללא תמורה. ב-50% (18 חלקות) ההפקעות נעשו ללא תמורה בהתאם ל- יוזם הפרטי המשתמש בסעיף ללא תמו- רה ובסעיף ללא תמורה מפורט, לעומת רק 23% לגוף ציבורי ו-9% לעיריית חיפה. יש שני הסברים אפשריים לשאלה מדוע היה זה דווקא הסקטור הפרטי ולא הציבורי שהשתמש בסעיפים המתאימים להפקעה ללא תמורה. ראשית כל, העי- ריה עשויה לחייב את הקבלן הפרטי ל- כלול את אחד משני הסעיפים האלה להפקעת קרקע ללא תמורה, ואילו כאשר עשוי להיות פשוט מקרה של „תעשה- מה-אני-אומר-ולא-מה-אני-עושה”. שנית העירייה עצמה תבצע אותה מדיניות, זה — הסעיפים האלה עשויים לשקף משהו שקרוי „הפרשת קרקעות בכפייה” — (“Compulsory Dedication”), תו- צאות של משא ומתן בין העירייה לקבלן, כאשר הקבלן הפריש קרקע לצרכי ציבור תמורת סמכויות פיתוח נוספות או „עו- רה” בתהליך הביורוקרטי לאשר את תכ- נית הפיתוח.

יצוין כי השימוש הכמעט מוחלט ב- סעיפים כלליים ע”י גורמים ציבוריים ובמיוחד ע”י עיריית חיפה, עשויים להצ- ביע על כך, שהם מעדיפים להיות גמי- שים באופן חוקי ומנהלי ולבצע את ה- הפקעה עם או בלי תמורה, בהתאם לצר- כים השיקול דעתם, ופחות להקפיד ל- הודיע מראש לבעלי הקרקעות שקרקעו- תיהם יופקעו ללא תמורה.

בתוני המחקר מראים שבמסגרת תהליך ההפקעה ללא תמורה כתוצאה מקרקע

ציבוריים ולא פרטיים: 74.9% מהחל-
קות שהופקעו ללא תמורה – הופקעו ל-
שם סלילת כבישים חדשים ולהרחבת
ולתארכת כבישים קיימים; 13.3% –
לשטח ציבורי פתוח, 2.4% – לכביש/
שטח ציבורי פתוח; 3.1% – לאתר ל-
בנין ציבורי; 2.7% – לאתר לבנין צי-
בורי/שטח ציבורי פתוח; 2.1% – ל-
אתר לבנין ציבורי/כביש; 0.6% – ל-
בית קברות ו-0.9% – לשביל להולכי
רגל.

משמעות מיוחדת קיימת כאשר מבי-
אים בתשובת הפקעת קרקע בהתאם ל-
יעודי שימושי קרקע שמופיעים על מפת
שימושי קרקע של התוכנית. המפה היא
המסמך היחיד של התוכנית שעשויה ל-
עזור לבעל הקרקע לדעת את הסטטוס
של קרקעותיו, בהתאם לתוכנית. בעל
הקרקע עשוי לדעת אם קרקעותיו מיוע-
דת לצרכי ציבור. בכל אופן, על פי ה-
מחקר, כמה מיעודי שימושי קרקע ציבור-
יים אלה, להפקעות ללא תמורה, עשוי
יים להיות מוטלים בספק באופן חוקי.
למשל, עשוי להיות ספק מאשר קרקעות
הופקעו ללא תמורה בהתאם ליעוד „אתר
לבנין ציבורי“, משום שזה תלוי ביעוד
המדויק של שימוש הקרקע.

יתכן ויש מקרים, למשל, כאשר קרקע
הופקעה ללא תמורה לבית ספר פרטי
או בית חולים פרטי, בתור „אתר לבנין
ציבורי“. במקרה זה, שימוש קרקע זה
משרת רק חלק קטן של הציבור. הפקעת
קרקע ל„בית הקברות“ עשוי להיות בל-
תי חוקי, משום שיעוד זה לא מופיע ב-
רשימה של צרכי ציבור להפקעה ללא
תמורה, בסעיף 190 (א) (1) שבחוק, אלא
בסעיף 188(ב) להפקעת קרקע עם תמו-
רה מלאה.

אף-על-פי-כן, יעוד הקרקע לאתר ל-
בנין ציבורי ולבית הקברות הוא חלק

קטן מאוד של סה"כ ההפקעות ללא
תמורה. הרוב המוחלט של הפקעות אלה
התרחשו בהתאם ליעוד הקרקע ל„כבי-
שים“ (קרוב ל-80%), ויש לכך הסבר
פשוט: ברוב המקרים, כדי לסלול כביש,
יש צורך בחלק קטן יחסי מהחלקה, ואין
צורך להפקיע את החלקה כולה. לפי
סעיף 190 (1) של חוק התיכנון וה-
בניה, מותר להפקיע עד 40% של החלקה
ללא תמורה, שיעור סביר לסלילת כבי-
שים.

הנתונים גם הראו שברוב המוחלט של
הפקעות ללא תמורה עם יעודי קרקע צי-
בוריים – משתמשים בסעיפי הפקעה
כללי ומפורט. רק מספר קטן של חלקות
הופקעו ללא תמורה, בהתאם לסעיפי ה-
הפקעה ללא תמורה כגון: 16.5% בכבי-
שים, 23.2% לשטח ציבורי פתוח, 12.5%
לכביש/שטח ציבורי פתוח ו-9.1% ל-
אתר לבנין ציבורי. שימוש של יעוד
הקרקע הציבורי הספציפי, בהתאם לר-
שימה של שימושי קרקע ציבוריים ספ-
ציפיים בסעיף 188 (ב) ובסעיף 190(א)
(1) של החוק, במקום יעודי שימושי קר-
קע בלתי-ברורים (כגון „אתר לבנין צי-
בורי“) בנוסף לסעיף הפקעה ללא תמורה
מפורט, יכולים לעזור לבעל הקרקע ול-
ציבור הרחב לדעת בוודאות אם הקרקע
מיועדת להפקעה ואם בעל הקרקע יקבל
תמורה מלאה או לא.

שיעור הקרקע שהופקע ללא תמורה

נראה, שברוב החלקות שהופקעו ללא
תמורה בשנים 1969—1979, נלקחו עד
40% של שטח הקרקע ככתוב בחוק. ל-
עומת הלחץ הציבורי המגדיל את השי-
עור המותר להפקעת קרקעות ללא תמורה
לצרכי ציבור, נראה שעריית חיפה, רוב

שלב ג': ביקור בשטח

מטרת הביקור בשטח היתה לבחור מספר חלקות קרקע שהופקעו ללא תמורה ע"י עיריית חיפה, ולבחון האם אמנם הם נוצלו לפיתוח פרויקטים ציבוריים. נבחרו 18 אתרים בשטח העיר חיפה על קרקעות שמיועדות ל-"שטח ציבורי פתוח" על מפות שימושי הקרקע, קיימות שתי צורות של יעוד זה בשטח: חלקות שישארו ללא פיתוח וחלקות שהן מפותחות לפארקים ציבוריים מטופחים. מספר קטן של חלקות, "שטח ציבורי פתוח", שנשארו ללא פיתוח בחיפה, נמצאות ב- איזורים בעיר שהם נאים לעיניים, כגון איזור יערות טבעיים.

מסקנות

לסיכום, המכשיר של הפקעה ללא תמורה, ברוב המקרים, נוצל בחיפה בצורה מספקת. קרקעות נלקחות, לרוב, במסגרת תוכניות שמטרתן הכללית היא ציבורית, היוזמה באה מגורמים ציבוריים ובהתאם לייעודי שימוש ציבורי לקרקע. יתר-על-כן, כמעט כל החלקות המופקעות פותחו כפי שתוכנן, ובמסגרת השטחים הדרושים שלא חרגו מגבולות ה-40% עם זאת, ממצאי המחקר גם מצביעים על אפשרות של חריגה מן החוק, ב- מסגרת השימוש במכשיר ההפקעה ללא תמורה בשימוש של יעוד הקרקע, "אתר לבנין ציבורי" ו-"בית הקברות", אך מקרי החריגה מסוגים האלה היו מעטים. לא פחות חשוב, הן תקנות תוכניות העיר שלא הבדילו בין ההפקעה עם תמורה מלאה לבין הפקעה ללא תמורה מלאה. כתוצאה מכך, בעלי הקרקעות, שקרקעו תיהם הופקעו ע"י העירייה תמורת פיצויים חלקיים או ללא פיצויים כלל — לא קיבלו התרעה מוקדמת באמצעות התוכנית על אי-קבלת תמורה, כפי שהתקנות דורשות.

הזמן, הפקיעה קרקע ללא תמורה בהתאם לשיעור החוקי של 40%. היו מקרים, ש- הופקעו יותר משיעור המותר (18.9%), אבל זה לא בהכרח בלתי חוקי, משום שהעירייה יכולה לשלם פיצויים לבעל הקרקע על הפרש של השיעור. למרות שהיו מקרים שהופקעו מעל לשיעור המותר, השיעור הממוצע לשנה נמצא מתחת לשיעור ה-40%. שיעורי הממוצע האלה הגיעו מ-5.7% של שטח הקרקע ב-1969 ל-37.7% ב-1978. הממוצע לכל השנים הוא 25.4%, שהוא הרבה מתחת לשיעור של 40%. היה מענין לדעת אם העירייה המשיכה להפקיע קרקע ללא תמורה בתוך המסגרת של 40% אחרי 1979, אבל משום שאין נתונים מדוייקים לכך, אין אפשרות לדעת כעת.

פערי הזמנים שבין אישור התוכנית לבין תאריך ההפקעה ללא תמורה

פערי הזמנים שבין אישור התוכנית לבין ביצוע הפקעה ללא תמורה משמש כלי טוב לבירור יעילות השימוש ב- הפקעה: כל שנה שעוברת אחרי קבלת אישור התוכנית, הקרקע שמיועדת ל- צרכי ציבור נמצאת מחוץ לפעילויות שוק הקרקעות והיא מוגבלת לפיתוח. זה עשוי לגרום קשיים כספיים לבעל הקרקע עד אשר הקרקע מופקעת סופית. הקשיים הכספיים קיימים במידה ובעל הקרקע לא מקבל תמורה מלאה. לפי נתוני ה- מחקר, רוב הקרקעות שהופקעו ללא תמורה, הופקעו יחסית מהר. כמעט 11% מהחלקות הופקעו תוך שנה מקבלת אישור תוכנית הפיתוח, 56% אחרי שנה ו-84.4% — תוך 5 שנים. רק מיעוט קטן (10%) של החלקות הופקעו ללא תמורה כעבור יותר מ-21 שנים אחרי קבלת אישור.

תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים

שפעולות התכנון האזורי — בתקופה
ההיא גם בארצות העולם עוד היו צנו-
עות למדי — כללו תמיד גם מרכיב
עמידה על ערכי טבע וניף וגם הקצאת
שטחים מיוחדים למטרות אלו.

פקודת בנין ערים המנדטורית משנת
1936 כללה סעיפים לא מעטים שאפשרו
רו הגנה מיוחדת על אתרים ואף אזור-
רים המצטיינים בערכי נוף וטבע או
בעלי חשיבות מבחינה ארכיאולוגית. ה-
דבר נעשה משמעותי במיוחד משנת 1938
כאשר תחולת פקודת בני ערים הורחבה
משטחים עירוניים בלבד למרחב של
ארץ-ישראל כולה לרבות האזורים הכפ-
ריים, ההרריים ומדבריות הנגב. למן שנת
1938 ועד סיומו של המנדט הבריטי ב-
שנת 1948 הספיקה הממשלה המנדטורית
להכין ולאשר תכניות „אזוריות”
“Regional Outline Schemes”
לרוב המחוזות הארץ. תכניות אלה לא
כללו מרכיבים רבים, אבל כבר בהן מור-
פיעות בצד „שמורות יעור” גם תחומים
מוגדרים כ„שמורות טבע” (“Nature
Reserves”).

קביעת תחומים אלה טרם נשענת על
ידע איתן, אבל במקרים אחדים הם שמי-
שו כ„תריס” נגד תפיסת שטחי נוף מר-
שים לצורכי הפיתוח העירוני. ההוראות
הכלולות בפקודת בנין ערים 1936 נוצלו
גם במידה רבה ליצירת שטחים „ציבור-
ריים פתוחים” בתחומים העירוניים של
ירושלים, חיפה, פתח-תקוה, רמת-גן,
בני-ברק ואחרים. כבר אז הועלה הרעיון
לנצל אותן גם ליצירת מערך גנים לאור-

דאגות לשמירת ערכי טבע ונוף לא
עמדו בשורות הראשונות בסולם העדי-
פויות של הישוב העברי המאורגן בתקו-
פת המנדט הבריטי. היעד המרכזי היה
„החייאת השממה” ו„פיתוח”, לפעמים
גם פיתוח בכל מחיר, כדבר המקדם הת-
יישבות והתקדמות של המפעל הציוני.
גם צעדים אחדים, צנועים למדי של
הממשלה המנדטורית בכיוון זה, נתקלו
לרוב מצד הישוב היהודי בתערובת של
חוסר הבנה וגם חשד, שאחריהם מסת-
תרת הכוונה להכביד על ה„פיתוח” ה-
יהודי. זה היה, למשל, היחס של חוגים
יהודיים לגבי התקנה המחייבת ציפוי
בניינים באבן על מנת לשמור על צביון
הנוף המסורתי של ירושלים. יחד עם
זאת היו קיימים כבר אז קבוצות את-
ריות, אם כי מצומצמות מאד, אשר כאבו
את ענין פגיעה בערכי נוף וטבע. ביני-
הם היו חברים של שתי חברות אקדמי-
איות — הברה בוטנית והברה זואולו-
גית שדגלו עוד בתקופה טרום-ממלכ-
תית ביצירת שמורות טבע, מצומצמות
בשטחן כדי להגן על מיני חיות וצמ-
חים שנמצאו בסכנת הכחדה.

קבוצה אחרת, במקצת יותר רחבה,
היו חובבי טבע, משוטטים, מדריכי טור-
רים וחסידי ידיעת הארץ, גם אם חיבתם
לנוף ולטבע טרם מצאה בתקופה ההיא
את ביטויה בהצעות מוגדרות. הקבוצה
השלישית היתה בין האדריכלים ומתכ-
נני ערים. אחדים מהם ידעו מנסיונם
בארצות מוצאם או לימודיהם באירופה

מיים אזוריים*).

מאמץ ועבודה ביכרים בהתנדבות. אגף התכנון קיבל על עצמו רק לספק את הזכויות הטכניים לביטוי הקרטוגרפי של נתוני הסקר. לא היה זמן למחקרים גור-ספים אלא רק לריכוז וביטוי הקרטוגרפי של הידע שהיה קיים בידי מוסדות ומומחים השונים.

הסקר הקיף את הנתונים על הירושה ההיסטורית ועל ערכי טבע ונוף בארץ: תלים ואתרים ארכיאולוגיים, "רשמיים" (מחלקת העתיקות הממשלתית), אתרים הסטוריים על תקופותיהם, בעיקר מתקופת בית הראשון (ב. מזר) ותקופת בית השני, רומית וביזנטית (מ. אבי-יונה), אתרים פרה-היסטוריים (שטקליס), מקומות בעלי משמעות דתית ומקומות קדושים יהודיים (י. בן-צבי), גוצריים (י. פראור), מוסלמים (מחלקת מוסלמית של משרד הדתות), אתרים הקשורים באגדות ופולקלור (ז. וילנאי), סדרה של מפות עם הצעות לשמורות מדעיות לצמח (מ. זיהרי ונ. פיינברון), השלמות מבחינה זואולוגית (ה. מנדלסון), מקומות בעלי ענין מבחינה גיאולוגית וגיאומורפולוגית (סלומ'ניקה), שמורות היעור של ממ-שלה המנדטורית (מחלקת היעור) ומערת-כת של שבילים לטיולי רגל (בנבנישתי). כל הנתונים האלה קיבלו ביטוי בסידרות מפות בקמ. 100 000 וברישימות הצמור-דות למפות. נתוני סקר ארצי זה, ביחד עם הידע אודות האזורים המשמעותיים מבחינת ערכי הנוף, שהיה בנמצא באגף התכנון עצמו על מחלקתיו האזוריות, כאשר בין הסגל שלו היו חובבי טבע ומשוטטים לא מעטים, שימש יסוד לסיכומים הארציים הראשונים במחלקת. מקור השראה נוסף היה בלימוד הנסיון בתחום זה שנרכש במדינות עולם אחרות, ובמיוחד בארצות צפופות אוכלוסין כמו אנגליה, הולנד ואיטליה.

אפשרויות מעשיות ברחבות יותר בוצו-רו עם כינון מדינת ישראל, וזה הרף העובדה שהחוגים המוניציפליים במדינה לא היו מודעים כלל לחיוניות הפעולה הזו. מוקד ליוזמה מעשית בתחום זה גור-צר באגף התכנון הממשלתי אשר הת-ארגן ביולי 1948, תחילה במשרד ה-עבודה והבינוי, הועבר בשנת 1949 למשרד ראש הממשלה ונמצא משנת 1952 במסגרת משרד הפנים. אגף התכנון ראה מהתחלת פעולותיו את הגנה על ערכי טבע ונוף והירושה ההיסטורית כאחד המרכיבים האינטגרליים של התכנון ה-פיסי של המדינה בקנה מידה ארצי ואזורי. פעולה זו רוכזה במחלקת המחקר וסקר של האגף שבראשה עמד כותב שורות אלה, וביחד אתו פעלו בתחום הזה מרסל ינקו, הצייר הדגול, ואדריכל א. איזנברג שהתמחה בנושאי הירושה ההיסטורית. המחלקה התקשרה מיד עם החוגים המדעיים ועם אלה של חובבי טבע בארץ, כדי לרכוז את הידע המירבי בתחום הזה וגם כדי ליצור הרקע של תמיכה ציבורית קצת יותר רחבה לנושא זה.

הפעולה התחילה בשנים 1948/49 מ-הסקר הקרטוגרפי בקנה מידה ארצי תוך תשומת לב רבה לאזורים והאתרים המצ-טיינים בנוף מרשים וצמחייה עשירה. ידענו לרתום לפעולה הוי כוחות מק-צועיים ומדעיים הטובים בארץ בכל תחום ותחום שהיו מוכנים אז. הודשים ספורים אהרי כינון המדינה לתרום למפעל זה

* אל. ברוצקוס, " לשאלת שטחי ירק ו-שמירת הנוף במסגרת התכנון העירוני וה-גלילי", "במסלול התכניקה", קובץ מאמרים בהוצאת הסתדרות המתנדסים בארץ-ישראל. יאנואר 1946.

שמירה על ערכים

הרמה החומרית של תושבי הארץ בתקופה הזו היא נמוכה ודרגת המינוע הפרטי מצומצמת ביותר. הקצאת שטחים לצורכי פעילויות נופש המוגני טרם הייתה צורך דחוף ולוחץ. אבנם המתכננים לא התעלמו מהצורך הזה, אבל ראו את חופקידם העיקרי „לשמור על הערכים האופציונליים“, להוציא מתפיסה על-ידי פיתוח — אתרים ואזורים בעלי ערך רב מבחינת נופש הטבעי ולהשאיר אותם עם הפוטנציאל שלהם לגבי נופש במצב המקורי. בתקופה הזו טרם ראו המתכננים בארץ, וגם לא במדינות העולם, את הניגוד בין השמור המסובב הטבעי והמקורי לבין צורכי נופש התמונטי. הניגוד הזה התהווה באופן חריף רק עם עליה רבה בדרגות המינוע הפרטי.

התהליכים שהיו מיועדים לקבל מעמד מיוחד טרם הוגדרו או כ„שמורות טבע“, רק אתרים בעלי ערך גדול במיוחד מ„גנים לאומיים“, ובפרט שהמושג החדשן מקבל בארצות השונות (למשל באנגליה לעומת צרפת או ארצות הברית משמעות שונה באופן קוטבי. החדשנים הוגדרו לרוב כ„שטחים מוגנים“, אם כי כבר אז הבחינו בין הדרגים השונים של ההגנה למסובב הטבעי המקורי שיש להעניק אותם לתחומים השונים. התחומים שלהם התכוונו להעניק מעמד מיוחד היו מורכבים מסוגים שונים מאד:

(א) אזורים גדולים עם גוף טבעי מקורי מרשים ואופייני כמו הר ג'רמק (מירון) בגליל, הר הכרמל, חלקים של הרי יהודה בפרוודור ירושלים וגם מרחבים גדולים עם נוף אופייני בנגב.

(ב) תחומים מצומצמים יותר המצטיינים בנוף ובצמחייה עשירה כמו נחלי עמות קרן ובצפת בגליל.

(ד) גושים גדולים של יערות עצי מחט החדשים הנוטעים על ידי ממשלת המנדט או הקרן הקיימת לישראל — בעיקר לצורכי נופש העתידים של האוכלוסייה העירונית.

(ה) שטחים מצומצמים, אבל פוטנציאל ניכר לצורכי נופש, כגון גבעות כורכר מערבה מנס-ציונה או חוף הגבוה בין הרצליה ונתניה.

(ו) אתרים הסטוריים עם שרידי עבר מרשימים על בעלי משמעות דתית שהיו עשויים אחרי שחזורם וטיפול גנני בהם להפוך למוקדים לביקור תיירים וצליינים כמו שטח עתיקות קיסריה, מצדה, כפר נחום או ערי הנבטים בנגב.

(ז) תלים ואתרים ארכיאולוגיים אשר לפחות עד ביצוע התפירות אינם מהווים יעדים למבקרים, אבל זכאים לשמור על האתר. אלה היו ניתנים להגנה עוד בתוקף פקודת העתיקות המנדטורית, אבל זו לא הבטיחה את שימור המקום אחרי ביצוע החפירה וגם לא השקלוב המחושב של האתר במקום האזורי.

(ח) נקודות חן בודדות בנוף, כגון קבר צות דקלים או עצי תאנה עתיקים, באר ישנה אופיינית או קבר שייך מסורתי. נקודות חן מסוג זה נשארו רבות מימי קדם, אבל רבות מהן היו בסכנת היעלמות בגלל העדר אחזקה או בעקבות פיתוח חדש ובלתי-בררני.

הז'נר בחשבון, שבתנאים שהיו קיימים במדינה וגם נראים לעין לגבי העתיד, כמעט ואינו ניתן לשלב שימור הנוף יאף צורכי נופש עם ניצול השטח לחקלאות אינטנסיבית. לכן העיקרון הניכר היה בזמן קביעת מערך השטחים לשימור ולנופש, וזה במימדה מסויימת בניגוד לנסיון של מדינות באירופה, שהיה הכרח להעביר קו גבול ברור ומוגדר היטב בין השטחים המיועדים לניצול

כמומזה לעניני קרקעות וא. שרון ראש
אגף התכנון.

כותב שורות אלה השתתף בכל ישיבות
הוועדה כמתלווה אל א. שרון, אגב,
נציגי החברות הבטחוניות והזואולוגית
הפיעו לפני הוועדה באהת משיבותיה.
גם אם בכתב המינוי של הוועדה לא
נאמר אלא על יצירת פרקים לאומיים
מעטים מאוד, אגף התכנון היה בדעה
לנצל את ההודמנות כדי לצאת עם תכ-
נית ארצית כוללת ומקיפה. גם הוועדה
נתנה גיבוי לעריכת תכנית זו בהחלטתה
מ-16.1.50. התכנית, שסוכמה במרץ
1950, לא היתה מפורטת די הצורך. מפת
מפתח של התכנית היתה בק.מ. 300 000,
ירק הצעות אחדות צורפו בק"מ 100 000,
ביחד עם סיכומים של הנתונים הבסי-
סיים לגבי כל השטחים שנכללו בתכנית
עם תאור של ערכי טבע ו/או של ה-
ירושה ההסטורית לגבי 39 השטחים
שנכללו בתכנית עם תאור של ערכי טבע
ו/או של הירושה ההסטורית הנמצאים
בשטח ועם הצעת היעוד העיקרי לכל
תחום. תכנית זו כוללת כבר את "פנינות"
הנוף העיקריות של הארץ וחלק ניכר של
המרכיבים היותר חשובים של מערך
הגנים הלאומיים ושל שמירות טבע של
היום, ביניהם את הר ג'רמק (מירון),
את זוגיאות קרן, בצת ועמות, רכסי נצי-
רה והר תבור בגליל, הר הכרמל, עתי-
קות קיסריה, החוף בין הרצליה ונתניה,
גדות הירקון, חלק של הרי יהודה ב-
פרוזדור ירושלים, תחום העתיקות ו-
בוסתנים אשקלון וערי הנבטים של עב-
דה, סובייטה וכורונוב, מכתש הקטן,
הרים הסמוכים לים המלח, ומרחבים ניי-
כרים ברמת הנגב וסמוך לנחל צין.
ועדת ויץ, כאשר תכנית של אגף ה-
תכנון שימשה רקע לדינויה, המליצה
על יצירה של ששה פרקים גדולים בלבד

כלכלי וחקלאי ובין התחומים שאותם
משאירים במצבם הטבעי או מיעדים
לצורכי גופש. בתחומים האחרונים היה
ניתן לכל היותר להשאיר צורות חקל-
אות מסורתיות, כגון חורשות זיתים או
שטחי מרעה. נקבע מראש שיש להוציא
מתחום ה"שטחים המוגנים" כל שטח
בעל ערך חקלאי ניכר או חיוני לחציבה,
לפיתוח עירוני ותעשייתי.

בן-גוריון מינה ועדה לפרקים לאומיים

ריכוז הידע ונתוני הסקר הארצי בצי-
רף של תוצאות הסיוורים הרבים בשט-
חים שגורכו, ברובם ברגל, על ידי הסגל
של אגף התכנון, איפשרו כבר לקראת
שנת 1950 לסכם את תכנית הארצית
הראשונה ל"פרקים לאומיים" ו"שטחים
מוגנים". הדחיפה הבלתי אמצעית לגי-
בוש סופי של תכנית זו היתה מנוי של
ועדה מיוחדת ל"פרקים לאומיים" על ידי
ראש הממשלה, בסוף שנת 1949.

נציגי החברה הבוטנית והזואולוגית
פנו אף לראש הממשלה ד. בן גוריון עם
דרישה לפעול בדרג גבוה לצמצום הפגי-
עה בערכי טבע והשמדת היות בר שהת-
לו לאיכילוס ופיתוח המזר של הארץ.
התוצאה של פניה הזו היתה מינוי וע-
דה ל"פרקים לאומיים". בכתב המינוי
החתום על ידי ד. בן-גוריון היה מדובר
רק על "פרק לאומי" אחד או שניים על
מנת "שימצאו בהם כל מיני החיות הנו-
כרות בתנ"ך ובמשנה ביז שבחופשי או
בכלובים". ליושב-ראש הועדה נתמנה
יוסף ויץ, בתור חלוץ פעולות היעור
בארץ יבעל אוטוריטה גבוהה בכל התחום
הזה. חברי ועדה נוספים היו: מר גור,
מנהל מחלקת היעור הממשלתית, ע. עצ-
מון מנאמני בן-גוריון, שעסק אז ב-
נטיעות לצורך הסוואה בטחוניות, ז. לוף

לסוף הדרך ובהיקף מוקטן רק בשנת 1971, וזה עקב התנגדויות וסיבוכים רבים מאד. על ידי פעולה יחסית מאד מוקדמת זו, בשנים הראשונות של ה-מדינה, נוצר ה"שלד" הבסיסי של מערך הגנים הלאומיים ושמורות טבע הקיים היום.

בשנת 1954, במסגרת בחינה מחדש של נתונים בסיסיים של התכנון הארצי גערכה תכנית מעודכנת של שטחים ה-מיועדים לגנים לאומיים: שמורות, שכל-לה תדומים נוספים על אלה שהיו כלו-לית כתכניה 1950.

נוסדה החברה להגנת הטבע

באותה שנה, 1954, נוסדה החברה ל-הגנת הטבע. בהנהגתם של אמוץ זהבי ועזריה אלון. החברה החדשה הפכה ל-ארגון עממי מרובה חברים וגם פעלה כ"קביצת לחץ" בעלת מעמד יעוצמה. לראשונה נוצרה תמיכה ציבורית רהבה לענין שמירת טבע ונוף בארץ. החברה גם נעשתה שותף חשוב ובעל ידע מק-צועי לאגף התכנון בזמן איתור שטחים נוספים לשמורות טבע. בשנת 1959 הקי-מה החברה כעין "נציגות" שלה במנגנון הממשלתי, על ידי ייסוד מדור קטן ל-שמורות טבע במסגרת משרד החקלאות. מר עוזי פו ניהל במשך שנים רבות את המדור עד שהוא נקלט ב"רשות שמורות הטבע", שקמה בהתאם להוראות החוק של "גנים לאומיים ושמורות טבע" 1965. המדור עבר והגיש בשנת 1962 למינהל מקרקעי ישראל הצעה מפורטת לכינון שמורות טבע (פרט לאזורי הנגב) בהיקף של 120 000 דונם, מזה 50 000 דונם שמורות נוספות שלא היו כלולות בתכנית הארצית של אגף התכנון, לרוב שמורות מצומצמות בשטח ובעלי ערך מדעי.

— הר מרון, הר הכרמל, עתיקות קי-כריה, גדות נחל רובין, חלק מהרי יהודה בפרוודור ירושלים ומכתש הקטן בנגב. להחלטת הועדה לא היו בפועל תר-צאות מעשיות ישירות, אבל היא כמידת מה נתנה עידוד וגושפנקא רשמית ל-פעולותיו של אגף התכנון בתחום זה.

בהעדר חוק מאוחד לגנים לאומיים ושמורות טבע היתה קיימת בכל זאת אפשרות למנוע תפיסת שטחים מיועדים לשימור ולנופש ליעדים אחרים, וזה ב-הסתמכות על פקידת בנין ערים 1936. לכן עוד משנת 1950 ועד חקיקת החוק לגנים לאומיים ושמורות טבע 1963, עסק אגף התכנון, ביחד עם לשכותיו המח-זיות, בהגשת תכניות לשטחים שבכללו בתכנית ארצית הראשונה של שנת 1950, לאישורן של ועדות מקומיות ומחוזיות לתכנון ובניה בתור "שטחים מיגנים" ו"פרקים לאומיים".

נוסף על הכנה והגשה לאישור של שטחים בודדים דאג אגף התכנון להבטיח את יעוד השטחים לשימור ולנופש במס-גרת של תכניות המתאר לתחומי הרשור-יות המקומיות ומועצות אזוריות. כבר בתחילת שנת ה-50 הוגשו הכניות לתחום של הר מירון, בקעת ארבל, קרני חיטין ונחל עמוד בגליל, או גם התחיל הטיפול, שלא היה קל גם מסיבות הידרוטכניות, יהבטיה כשמורת טבע הלק מסוים של ביצות חולה. תכנית להר כרמל בתור "גן לאומי" בהיקף של כ-100 000 דונם הוגשה לראשונה למוסדות התכנון עוד בסוף שנת 1952. מספר לא קטן של הכניות הוגש לאישורן של מוסדות ה-תכנון גם במחוזות האחרים של המדינה. רבים מהשטחים האלה הגיעו לאישור "לתוקף" כעבור שנים מעטות, וביניהם גם הר מירון, לעומתן "גן לאומי ו-שמורות טבע" של הר הכרמל הגיע

ה"גופש ההמוני" קיים ברוב מדינות ב" עולם ובמדינות צפופות אוכלוסין במיוחד.

בתנאי מדינת ישראל ניגוד זה חריף במיוחד, וזה בתוקף שורה של סיבות: טטחים שניתן ליעד לצורכי שימור ונו"ש — מלבד הנגב — מצומצמים מאד במיכדיהם אף בהשוואה עם ארצות א"רופה, ולא כל שכן בהשוואה עם ארצות הברית קנדה או ברית המועצות. הצמיחה המקורית באזור צחיח-למחצה של ישראל אם נפגעה על ידי עומס המבקר רים אינה מתחדשת בקלות ולפעמים אינה מתחדשת כלל. גם בעונה ה"ירוקה" קצרה יחסית הצמיחה הטבעית ב"ארץ, ואינה מסבירה פנים למחפש גופש ומנוחה. לכן הכשרת שטח למחפשי גורש רבים מחייב אף החלפת חלק ניכר של הצמיחה המקורית ויצירה במקומה גוף "מתורבת" וגנני, שפירושו שינוי רדיקלי במסובב המקורי.

לכן במדינת ישראל, יותר מאשר ב"מדינות אחרות, נוצר ההכרח להפריד ב" שני סוגי שטחים — אלה המיועדים לשימור מירבי של המסובב הטבעי וה"מקורי והאתרים המיועדים לעומס ביקור רים רב ולגופש המוני. לגבי סוג הרא"שון, השימור קודם לצורכי גופש, ואילו לגבי סוג השני — צורכי גופש קודמים לשימור.

ניגוד עקרוני זה בא בצורה חריפה למדי לביטוי לאורך הדיונים שקדמו לעריכת הצעת החוק. חברה להגנת הטבע ימדור לשמורות טבע דרשו הבטחת שמירת המצב הטבעי בכל השטחים ש"יוכרו חשובים מבחינת טבע ונוף. הם גם דרשו סמכויות ברורות וכמעט בל"עדינות לגורמי שמירת טבע לגבי שטחים אלה. לעומתם נציגי לאגודה לשיפור הגוף דרשו ליצור תנאים אופטימליים:

במקביל, באותה השנה, 1954, קבוצה של אנשי ציבור ומדע, וביניהם יגאל ידן, טדי קולק ויעקב ינאי התארגנה כאגודה "לשיפור גוף הארץ" במטרה לקדם את שחזור ופיתוח של אתרי עתי"קת ה"יזוגיים" בישראל וגם ליצור גנים ארציים לגופש המוני.

איתור השטחים כ"גנים לאומיים" או "שטחים מוגנים" מנע את תפיסתם למטרות אחרות וגם העניק להט מעמד מות"אם ליעודם. אבל הוא טרם הבטיח שמי"רה יעילה על חי וצמח בתוך השטחים עצמם, גם לא פיתוח מסוים הדרוש ל"צורכי מבקרים ומחפשי גופש. בשביל מטרות אלו היה צורך ב"רשות" מינה"לית שתקבל על עצמה את האחריות לגיהול ופיתוח השטחים.

לכן כבר בשנת 1956 התחיל משרד הפנים בתאום עם גורמים מעוניינים אחרים, לטפל בניסוח חוק מיוחד לצורך זה וגם יזם ועדת משנה מיוחדת מטעם המור"עצה העליונה לתכנון למטרה זו, שמרכז שלה היה איש אגף התכנון ע. קרין.

הכוונה המקורית של משרד הפנים היתה ליצור רשות אחת ויחידה שתקבל על עצמה את גיהול כל השטחים, הטרור"גניים למדי. שכבר יעדו או יועדו בעתיד לצורך שמירת טבע ונוף והירושה ההיס"טורית וגם לצורכי גופש. ברם במשך ה"דיונים הממושכים, ובחלקם מיגיעים, ש"קדמו לעריכת הצעת החוק, נתגלעו חי"לוקי דעות עקרוניים וניגודי עמדות עמוקים שכמעט ואי אפשר היה להת"גבר עליהם. קשיים אלה שיקפו את הני"גוד הבסיסי, שבתקופות הקודמות לא בלט לעין אבל נעשה חריף יותר עם התגברות "הצריכה של גופש", ובמיוחד עם המינוע הפרטי המתרחב וריבוי רב של מספר המבקרים בשטחים המיועדים לגופש ניגוד זה בין ה"שימור" ובין

לפיתוח לצורכי ביקור המוני של תושבי הארץ ותיירים.

אגף התכנון במשרד הפנים ניסה למ- צוא פשרה בין עמדות שני המחנות. לניגוד זה התווספה עוד עמדה המסתיי- גת של רשויות מקומיות, שלא ראו בעין יפה יצירת שטחים בתחומיהם שיהיו בניהול רשות ממלכתית ולא בניהולן הן. קרן-קיימת לישראל הסתייגה בכלל מיצירת רשות לגנים לאומיים וטענה לעצמה, בתור המוסד האחראי ליצירת בארץ, את הזכות לדאוג גם לשמורות הטבע וגם לצורכי הנופש של האוכלו- סיה. לעמדת מסתייגת זו של הסרן ה- קיימת לישראל היתה השפעה לא מעטה גם בשלבים יותר מאוחרים של ההת- פתחות.

הנוכח שנתקבל אחרי דיונים מאד ממושכים היה פשרה בין עמדות מגו- גדות. הוא פורסם בהצעת חוק לכנסת בתאריך 19.8.62. הוצע רשות אחת ב- הסות משרד ראש הממשלה לניהול כל השטחים, אבל לגבי שטחים שיוכרו ב- תור שמורות טבע יוענקו סמכויות מיו- רדות גם למשרד החקלאות בתור אפו- סרופוס על מדור שמורות טבע.

שר הפנים, שהיה בעצם חייב להתיי- צב לפני הכנסת עם הצעת החוק החתו- מה על-ידו ועל ידי ראש הממשלה ושר החקלאות — גמנע לעשות זאת בגלל הנוסה המסורבל והצולע. את ההצעה הציג ד. בן-גוריון כראש הממשלה. הוא נאם נאום נלהב על הצורך להרבות יופי במדינה, שלתוכנו לא היתה כל זיקה ליעדיט המוגדרים של הצעת החוק, וב- סוף הוסיף, שלנוסה ההצעה כפי שהוא מגיש אותה הוא בעצמו מתייחס בביקור- תיות רבה מאד.

אחרי הצגה של הצעה חוק מיוחדת במינה זו העבירה הכנסה את ההצעה

לדיון בוועדה המשותפת של ועדות פנים וחינוך. יושב-ראש הוועדה המשותפת ח"כ י. ריפתין ממפ"ם (אז באופוזיציה) הציג לתת לממשלה שהות של ששה שבועות נוספים על מגת שזו תגיש הצעה מעובדת טוב יותר שהממשלה עצמה תוכל להזדהות איתה. כמובן, שכאשר במשך שנים רבות לא הצליחו להגיע לנוסח מוסכם יותר טוב, אף לא ניסו לעבד אלטרנטיבה חדשה ובסיום של ששה שבועות ועדת הכנסת התחילה לדון בנושא משורשיו.

משמעות החוק לגנים לאומיים ולשמורות טבע

כל הגורמים הנוגעים לומר — ממשל- תיים, מוניציפליים, ציבוריים וארגונים וולונטריים חזרו על עמדותיהם והס- זייגויותיהם המקוריות, אחרי שמיעת ה- עמדות של הגורמים המעוניינים החליטה הוועדה להמשיך בדיון „ללא יועצים ממשלתיים ואחרים“. התוצאה היתה „חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תש- כ"ג—1963" שעם שינויים זעירים מאד נשאר בתוקף עד היום הזה. ועדת הכנ- כת הכירה בעיקרון, שעל ניגוד בין ה- „שימור המירבי“ וה„ניצול המירבי ל- צורכי הנופש“ אינו ניתן לגשר ולכן ה- זוק קובע שני סוגי שטחים — „שמורות טבע“ עם עדיפות לשימור המסוכב הטב- עי ו„גנים לאומיים“ שבהם תהיה עדיפות לצורכי גופש ותיירות. במקביל קובע החוק גם שתי „רשויות“ לניהולם של שני סוגי השטחים השונים, אבל הוא גם דואג לתאום ביניהן, בין היתר על ידי המועצה המדריכה המשותפת. החוק קובע שיעוד השטחים לשמורות טבע וגנים לאומיים חייב להשתלב לתוך מערך כל- לי של תכנון ארצי, אזורי ומקומי ולכן „ההכרזה“ של שטח כל שהוא בתור

„שמורה“ או „גן“ אפשרית רק אחרי שיעוד השטח לתכלית זו אושר על ידי מוסדות התכנון. בזה הועבר למוסדות התכנון גם הטיפול בערעורים ליצירת ה„גנים“ ו„שמורות“, וזה על פי נוהל הרגיל הנקוב בחוק תכנון ובניה 1965 (מקודם בפקודת בנין ערים 1936).

החוק מחייב נוסף על האישור של יעוד השטח בוועדות המקומיות ומחוזות יות לתכנון ובניה עוד מספר מהלכים נוספים – המלצה של המועצה המשור תפת לגנים לאומיים ושמורות טבע, הסכמה או התייעצות עם משרדים ממשלתיים שונים ועם רשות המקומית שבתוכה נמצא השטח. רק אחרי סיום המהלכים דאלה רשאי שר הפנים „להכריז“ על שטח מסוים בתור „גן לאומי“ או „שמורת טבע“. הדרך שבה שטח מסוים יכול להגיע למעמד של „גן לאומי“ או „שמורת טבע“, „מוכרז“ היא ארוכה וקשה, ולכן לרוב מהתחלת הטיפול ועד ההכרזה עוברות שנים לא מעטות. ביחד עם זאת לנהל הזה ישנו היתרון שהובאו בחשבון האינטרסים של כל הגורמים העיקריים וניתנה הזדמנות להתנגד גם לאיש הפרטי. לכן „ההכרזה“ היא בפועל לצמיתות וכמעט ולא היו עד כה מצרים של ביטול או צמצום משמעותי בשטח ה„שמורות“ ו„גנים“ וביטול כזה מחייב בין היתר גם הסכמה מיוחדת של הכנסת.

בזמן שלפני עריכת החוק היו ויכוחים חריפים בין האינטרסים של „שימור“ זה, פתוח לצורכי גופש“ במסגרת הסטוטורית החדשה שנוצרה על ידי חוק, היחסים ושיתוף פעולה בין שתי הרשויות נעשו לתקינים ופוריים. לא היו גם חיכוכים משמעותיים בזמן „חלוקת“ השטחים“ בין שתי הרשויות, שיצאה לפועל בעיקר מתוך הסכם בין ראש ה-

רשות לגנים לאומיים, הרמטכ“ל לשעבר פרופ' י. ידן וראש הרשות לשמורות טבע, אלוף במלואים אברהם יופה ב- מסגרת ובאישורה של המועצה המשורתפת לגנים לאומיים ושמורות טבע.

חלוקה זו, שהתייחסה בעיקר לשטחים יתיר גדולים וחשובים, נעשתה על בסיס התכנית הארצית המעודכנת השלישית לגנים לאומיים ושמורות משנת 1964, שנערכה במסגרת של הכנון ארצי ב- משרד הפנים. לקראת הישיבה הראשונה של המועצה לגנים לאומיים ושמורות טבע במרץ 1964. תכנית זו שנערכה על ידי כותב שורות אלה והגיאוגרף מ. גיי דון בקמ. 100 000 והיתה מלווה תאור הרבה יותר מפורט של כל שטח המוצע. היא כללה מספר ניכר של תחומים נוספים על אלה שהיו כוללים בתכנית של שנים 1950 ו-1954.

סך הכל של השטחים המיועדים בתכנית זו לגנים לאומיים, שמורות טבע ונוף הגיע כבר לקרוב ל-2000 קמ"מ או ל-9.7% של השטח הכולל של המדינה בגבולות דאו. כמובן, שבהתאם למצב ניצול השטחים החלוקה היתה רחוקה מלהיות שוויה בין החבלים השונים של המדינה. מרבית השטח הכולל הזה היו הצעות לשמורות רחבי מימדים בנגב הדרומי והמזרחי. במחוז הצפון הצעות ל„גנים“ ו„שמורות“ היו 15% מהשטח המחוז ולעומת זאת במחוז המרכז רק 2.8%. לתכנית זו לא היה מעמד סטוטורי מחייב (שגם היה בלתי אפשרי מלפני חוק תכנון הבניה 1965), אבל אגף התכנון דאג לכך, שהשטחים שנקבעו בתכנית ישולבו עם יעוד בהתאם לתכנית המתאר המקומית ויותר מאוחר גם במחוזיות. היוזמה להגשת תכניות לאישור של מוסדות התכנון ול„הכרזה“ של שטחים הבודדים עברה כמעט בשל-

מותה לשתי הרשויות לגנים לאומיים ושמורות טבע. כבר בשנת 1971 הגיעו 88 שטחים עם שטח כולל של 320 000 דונם למעמד של שטחים „בוכרוזים“, מזה 28 גנים לאומיים עם שטח כולל של 140 000 דונם ו-60 שמורות טבע עם 130 000 דונם. כדאי לציין שבשנים יותר כמאות רשות לשמורות טבע היתה „אימפריאליסטית“ יותר מבחינת הצטיינות בשטחים לשמורות טבע. לצומתה רשות לגנים לאומיים שמהפקידה לא רק לנהל את השטחים ולשמור על ערכים הנמצאים בשטח אלא גם לפתח אותם לצורכי גופש וביקורי תיירים היתה זהויה רה יותר בקבלת שטחים נוספים לניהוליה מהשש לגידול התחייבויותיה בתנאי התקציב המוגבל.

עדיפות לאתרים עם תנאים טובים לפיתוח

במהלך האישורים במוסדות „תכנון“ ו„הכרזות“ ניתנה עדיפות ברורה לחלק הצפוני של המדינה — ירצועת החוף, הגליל ופריודור ירושלים, שבהם לחצי הפיתיה הדינמי ודרישה לשטחים לשימוש שונים שונים היו עלולים לסכן את הקצאת השטחים ל„גנים“ ו„שמורות“. שטחים הנרחבים בנגב שיעדו תחילה באופן סכימטי ורק במאוחר בצורה יותר מפורטת בשטחים מיועדים לשמורות, נכנסו יחסית יותר מאוחר לשלב האישיורים במוסדות התכנון ו„הכרזות“.

העיבוד האחרון, הרביעי, של תכנית הארצית ל„גנים“ ו„שמורות“, במטרה להעניק לה מעמד סטטורי מחייב בתור „תכנית ארצית“ על פי הוראות חוק ה-תכנון ובניה 1965 — נעשה בשנים 1968/71. ריכוז נתונים וביטוי קרטוגרפי פי נעשה בק.מ. 100 000 ו-50 000 ולגבי 25 תחומים חשובים גם בח.מ. 20 000

וזה על ידי משרד אדריכלים דרנל—שפירא בניהולו והדרכתו של תכנון ה-ארצי במשרד הפנים ובהאום החיק עם שתי הרשויות לגנים לאומיים ולשמורות טבע. ובמיוחד עם חברה להגנת טבע. מספר כרכים עם פירוט רב של נתונים קרקעיים ואתרים לגבי כל שטח מוצע נתלו אל המפות של התכנית. לראשונה נעשתה בדיקה יותר יסודית של תחומי ההצעות לשמורות הנרחבות בנגב ו-גבולותיהן האפשריות. לצורך זה נערכו סיורים רבים וממושכים של המתכננים וסגל אגף התכנון ביחד עם אנשי חברת הגנת טבע, ובהסתמך בעיקר על הידע שהצטבר בבתי-ספר שדיה של החברה בנגב. השטח הכולל של התחומים המיועדים בתכנית אחרונה זו לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף * מגיע ל-200 000 דונם, או כמעט ל-16% של שטח הכללי של המדינה בגבולות 1967, התכנית אינה מתייחסת לשטחים מחוץ לגבולות 1967. יותר מ-2/3 של השטח הכולל של „הגנים“, ובעיקר של השמורות ומצא בנגב. חלק משטחים בנגב, הרף הכללית בתכנית ב„שמורות“, ואף אישורן בתור „שמורות“ במוסדות התכנון נפגעו מאד במסובב הטבעי המקורי שלהם בגלל הצורך להקצית שטחים נרחבים למתקנים הצבאיים, בתוכם או בתקרבהם, אחרי שלום עם מצרים והעברת בסיסי צה.ל. מסיני לנגב.

דרך התכנית הארצית עד אישורה „לתוקף“ על ידי מליאת הממשלה שהעניק לה מעמד מחייב, אשר אותו היא קיבלה רק בתאריך 29.10.1981, היתה ארוכה וקשה. ההתנגדויות של גורמי פיתוח וכלכלה היו רבות. גם בקרב הוועדה המחוזית לתכנון של מהוז הדרום היו הסתייגויות רבות להוצאת של חלק כה ניכר מהשטח של הנגב מתחום הפיתוח

תיים, שאמנם חלק מהם היה מחוייב המציאות.

לא כאן המקום להיכנס לבעיות רבות ולפעמים גם קשות של התכנון המפורט, הגיהול וגם של פיתוח השטחים שיעדו לגנים לאומיים ולשמורות. עלי רק לחזור על הניגוד אשר בשימור המלא של ה- מסובב הטבעי המקורי ופתיחת השטחים לביקור המוני ובמיוחד במדינה צפופת אוכלוסין כמו ישראל, ובעידן של דרגות מינוע פרטי גבוהות. הניגוד הבסיסי הזה כבר הוביל את המחוקק בישראל להפ- ריד יין שני סוגי השטחים ולכונן שתי רשויות לניהולם. ברם, בטביל להבטיח השימור המלא של האזורים עם מסובב טבעי מקורי, וגם להשוות לאחדים ביי- ניהם מעמד של „שטחי אתגר“ – חיוני מאד לתברה המודרנית ההכרח לא לפ- תוח אותם לביקור המוני אלא להיפך לשאיף לצמצמו. דבר לא נעשה על ידי איסורי כניסה אלא על ידי הכבדה על הגישה לשט בכלי רכב. העיקרון שהוא היום ביסודם של תכנון וניהול של שט- הים הטבעיים במדינות צפופות באירופה הוא, שהמעוניין ליהנות ממסובב שקט וטבעי חייב במאמץ ניכר של הליכה ברגל כדי להגיע אל השטח ולטייל בו. העיקרון הבסיסי הזה טרם הובן במלואו בארץ, ואף רשות לשמורות טבע טרם מוכנה לוותר על ביקור המוני בשטחים שלה ובמקום להכביד על הגישה לשמו- רית ברכב היא לעתים קרובות ממשיכה לדאוג להקלתה.

• (*) „שמורות נוף“ על פי הגדרות התכנית הארצית הוא שטח המיועד לשימור הנוף ולכן כפוף למגבלות בשימוש לצרכי חק- לאות או אזרים ומאשר בתור כזה במוס- דות ותכנון, אבל אינו מקבל מעמד של שטח „מוכרז“ וגם אינו עובר לניהולן של אית משתי הרשויות“).

הכלכלי וקביעתו בתור „שמורות טבע“. הסכמתה של הוועדה המהונית הושגה רק אחרי החלשה ניכרת של „רסטריקטיב- יות“ של מושג „שמורת טבע“ בתכנית ארצית ובתכנית המחוזית בנגב לגבי עבודית פיתוח שונות. כמו כן הוענקו למחלקת עבודות הציבוריות והחברת ה- חשמל זכויות מיוחדות לסלול כבישים, לבנות מתקנים בתוך השמורות וגם לח- צות איתן על ידי קווי חשמל. רוב הגו- שים הגדולים של יערות הקרן-הקיימת לישראל היצאו מתכנית הארצית, וכזה גם מניהולה והשפעתה של רשות לגנים הלאומיים.

כאי להזכיר, שלאורך הולדות קביעת השטחים לשמורות טבע במוסדות התכ- נין וגם במועצה לגנים לאומיים ושמו- רות טבע, היתה, לעתים קרובות, התנק- שות בין שתי אסכולות. אחת, מיוצגת בעיקר על ידי רשות לשמורות טבע, שאפה להכללת שטחים גרתיים ביותר לתוך תחומי שמועות טבע והיתה מוכנה המורת הרהבת הגבולות המירבית להיות יחסית מתירנית לסוגי פיתוח מסויימים בתוך השמורות. האסכולה השניה, המיו- צגת בעיקר על ידי התכנון הארצי, גרסה מימד השמורות במקצת יותר צנועים, מתוך התרכזות על שטחים עם נוף מש- מעותי במיוחד ועם משטר הרבה פחות מתירני בהוך השמורה עצמה.

תכנית ארצית קבעה גם גמישות ני- כרת בזמן קביעת הגבולות המדייקים ל„גנים“ ו„שמורות“. בתכניות המפורטות לאשורן, מוסדות התכנון או בתרשימי ה„הכרזה“, למוסדות התכנון, הוענקה ה- זכות לשנות את קווי הגבול ואף לצמ- צם את השטח ה„מוכרז“ בשיעור עד 35% של השטח הנקבע בתכנית האר- צית. מעמד ה„סטטוטורי“ של התכנית הושג במחיר ויתורים ניכרים ומשמעו-

דן מרגלית אחירי מקרקעין ודמי שכירות

דמי שכירות למבני תעשייה באיזור המרכז

ק"מ בדולר למ"ר/חודש	ק"מ בדולר למ"ר/חודש	ישוב / איזור
3.5	4 — 5	חולון — אזור
3 — 3.5	4.5	דרום תל-אביב
3.5 — 4	4.5 — 5	רמת גן
5	5	רמת החייל
3.5 — 4	4.5	בני ברק
3	4.5	קרית אריה
2 — 2.5	4 — 5	ראשל"צ — ישן
4 — 4.5	4.5 — 6	ראשל"צ — חדש
4	4.5	אור יהודה
3	3.5 — 4	יהוד
2.5	3 — 3.5	נתניה — ישן
2	2.5 — 3	נתניה — חדש
2	4	רעננה
5	5 — 6	הרצליה
2	3 — 5	פתח-תקוה — סגולה
5 — 6	5 — 6	פתח-תקוה — רמת סיב

מחירי מקרקעין בתל-אביב ואיזור המרכז

בנייה רווייה — מחירי קרקע, \$ לחר			
מקום	איזור מעולה	איזור בינוני	שכונות
תל-אביב	מרכז העיר		
(צפון העיר)	\$18,000 — \$22,000	\$10,000 — \$12,000	\$3,000 — \$6,000
(צפוגית לירקון)	\$12,000 — \$14,000		
רמת-גן	\$11,000 — \$14,000	\$7,000 — \$9,000	\$3,000 — \$4,000
גבעתיים	\$11,000 — \$14,000	\$7,000 — \$9,000	
בני-ברק	\$11,000 — \$14,000	\$6,000 — \$8,000	
חולון	\$9,000 — \$11,000	\$5,000 — \$8,000	\$2,000 — \$3,000
בת-ים	\$6,500 — \$8,000	\$4,000 — \$5,500	\$2,000 — \$3,000
ראשל"צ	\$7,000 — \$8,500	\$4,000 — \$5,500	\$2,000 — \$3,000
רחובות	\$6,500 — \$8,500	\$4,000 — \$5,000	\$2,000 — \$3,000
נתניה	\$7,500 — \$9,000	\$5,000 — \$6,000	\$2,000 — \$3,000
רעננה	\$6,000 — \$8,000	\$4,000 — \$5,000	
הרצליה	\$7,000 — \$8,500	\$5,000 — \$6,000	\$2,000 — \$3,000
רמת-השרון	\$10,000 — \$14,000	\$6,000 — \$8,000	\$4,500 — \$5,500
כפר סבא	\$6,000 — \$7,500	\$4,000 — \$5,000	
פתח-תקוה	\$7,500 — \$9,000	\$5,000 — \$6,000	\$2,500 — \$4,000

בניה צמודת קרקע במקומות מעולים

שטח מגרש	מחיר קרקע ליחידת דיוור	המקום
מ"ר 500	\$200,000 — \$300,000	אפקה
מ"ר 250	\$ 80,000 — \$ 90,000	רמות צהלה
מ"ר 400	\$150,000 — \$200,000	רמת השרון
מ"ר 300 — 250	\$ 80,000 — \$ 90,000	רמת חן
מ"ר 1250	\$150,000 — \$170,000	סביון
מ"ר 400	\$ 80,000 — \$110,000	קרית אונג
מ"ר 500	\$100,000 — \$125,000	הרצליה פיתוח
מ"ר 250	\$ 60,000 — \$ 70,000	הרצליה הצעירה
מ"ר 1000	\$180,000 — \$230,000	כפר שמריהו
מ"ר 350 — מ"ר 400	\$ 90,000 — \$110,000	רעננה
מ"ר 500	\$ 60,000 — \$ 70,000	אבן יהודה
מ"ר 350 — מ"ר 400	\$ 55,000 — \$ 80,000	יהוד
מ"ר 400	\$ 12,000 — \$ 15,000	גן יבנה
מ"ר 400	\$ 50,000 — \$ 60,000	הוד השרון
מ"ר 250	\$ 55,000 — \$ 60,000	נתניה
מ"ר 350 מנהל	\$ 40,000 — \$ 45,000	אור יהודה

קרקע ספקולטיבית

מחירים	מקום	גוש
\$ 55 — \$50 למ"ר	תל-אביב (הגוש הגדול)	6896
\$ 55 — \$60 למ"ר	תל-אביב	6632
\$ 55 — \$60 למ"ר	תל-אביב	6630
\$ 60 — \$80 למ"ר	תל-אביב	6620
\$ 45 — \$50 למ"ר	תל-אביב	6621
\$ 65 למ"ר	תל-אביב	6601
\$ 20 למ"ר	תל-אביב (חקלאי)	6603
\$ 42 — \$45 למ"ר	תל-אביב	6609
\$ 25 למ"ר	הרצליה	6608
\$ 25 — \$20 למ"ר	הרצליה	6605
\$ 30 — \$25 למ"ר	הרצליה	6606
\$ 30 — \$25 למ"ר	הרצליה	6607
\$ 40 למ"ר	הרצליה	6590
\$ 15 — \$13 למ"ר	ראשון לציון	3946—7
\$ 30 — \$35 למ"ר	ראשון לציון — בת-ים	5026
\$ 40 למ"ר	ראשון לציון — בת-ים	5027
\$ 10 — \$12 למ"ר	חולון	6743
\$ 14 — \$12 למ"ר	חולון	6751
\$100 — \$90 למ"ר	חולון בתכנית ח/300	6043
\$ 20 — \$15 למ"ר	חולון	6048
\$ 10 למ"ר	חולון	6752
\$ 10 למ"ר	חולון	6052

מדד תשומת בניה למגורים

ה שנה	1	2	3	4	5	6
1951	—	116.0	—	—	118.0	—
1952	160.4	—	—	214.0	—	—
1953	239.9	239.9	250.9	258.4	258.4	280.1
1954	306.4	343.9	352.4	352.4	356.5	356.5
1955	377.4	377.2	377.2	377.7	377.1	379.1
1956	427.2	427.4	444.9	444.9	450.1	459.4
1957	468.9	468.9	468.9	468.9	468.9	468.7
1958	480.6	479.5	479.5	481.1	478.5	475.6
1959	475.4	479.3	481.0	484.1	483.4	482.9
1960	491.1	491.1	502.0	503.8	503.1	513.5
1961	521.5	538.8	540.7	550.4	550.8	554.3
1962	576.2	599.7	618.0	618.6	617.9	618.3
1963	655.3	662.7	659.7	660.2	660.1	660.6
1964	668.0	670.0	670.7	672.7	672.7	686.7
1965	720.8	724.1	728.8	734.8	736.8	750.8
1966	756.8	785.6	795.6	798.3	798.9	817.6
1967	804.9	804.3	804.3	803.6	803.6	803.6
1968	819.0	821.0	821.6	823.6	829.7	855.0
1969	839.3	839.3	840.2	841.9	842.7	867.1
1970	877.2	889.0	902.4	936.1	937.7	964.6
1971	997.4	1,006.7	1,009.2	1,006.7	1,015.1	1,047.1
1972	1,138.7	1,141.3	1,164.0	1,169.0	1,182.5	1,217.0
1973	1,349.0	1,365.8	1,391.9	1,465.9	1,492.0	1,554.2
1974	1,897.3	1,982.3	2,003.3	2,087.4	2,208.5	2,287.6
1975	2,791.3	2,820.8	2,857.8	2,888.1	2,890.9	2,983.3
1976	3,309.7	3,335.7	3,367.4	3,647.6	3,708.2	3,849.8
1977	4,308.9	4,340.7	4,363.8	4,574.6	4,681.5	4,883.7
1978	6,220.8	6,420.1	6,576.1	7,312.5	7,477.1	7,823.7
1979	10,015.7	10,177.4	10,700.2	11,953.6	12,690.0	14,004.1
1980	22,838.6	23,274.7	23,886.9	27,211.1	28,955.4	31,358.3
1981	54,578.1	57,850.2	59,294.2	67,415.4	69,659.4	73,644.9
1982	113,101.2	119,989.2	123,142.9	136,173.7	145,126.6	154,922.9
1983	257,361.5	269,580.7	276,454.3	307,298.5	322,844.8	349,299.2
1984	743,240	870,172	936,442	1,176,032	1,321,826	1,549,692
1985	3,852,819	4,280,004	4,790,790	5,396,393	5,736,408	6,410,830
1986	8,795,010	9,035,110	9,116,673	9,277,250	9,438,846	9,983,277
1987	11,077,237	11,329,062	11,618,098	11,724,641	11,825,575	12,192,167

מבוסס על נתוני למ"ס.

12	11	10	9	8	7	השנה
—	139.5	—	—	127.0	—	1951
239.9	236.5	235.9	235.9	231.7	232.0	1952
303.7	300.6	300.6	300.6	294.2	281.9	1953
371.6	365.6	363.1	363.1	358.1	353.5	1954
427.2	422.2	421.6	419.2	383.7	381.7	1955
461.1	461.1	461.1	461.1	461.1	460.4	1956
481.1	481.5	481.7	477.9	477.4	477.2	1957
476.3	478.4	478.8	480.1	481.5	482.9	1958
491.4	490.0	489.3	488.0	487.9	484.6	1959
521.3	521.3	520.8	521.4	520.9	521.0	1960
575.3	574.7	572.2	571.4	568.1	565.3	1961
649.0	649.6	650.3	650.3	650.4	627.9	1962
661.9	662.5	661.2	661.2	662.1	662.1	1963
718.1	716.1	707.4	704.7	722.8	722.1	1964
744.8	745.5	742.8	768.9	770.9	765.5	1965
804.9	805.6	805.6	821.6	836.3	835.0	1966
812.3	806.3	804.9	804.3	804.9	804.9	1967
837.7	836.3	833.0	856.4	879.8	879.1	1968
868.8	860.4	857.0	878.0	898.2	893.2	1969
973.9	971.4	972.2	1,025.2	1,002.5	993.2	1970
1,103.4	1,094.2	1,077.3	1,101.7	1,108.5	1,082.4	1971
1,291.8	1,271.6	1,255.6	1,262.4	1,312.8	1,264.9	1972
1,805.7	1,740.9	1,654.3	1,697.2	1,690.5	1,660.2	1973
2,759.4	2,578.6	2,436.4	2,498.7	2,529.8	2,506.2	1974
3,272.1	3,246.2	3,174.0	3,067.1	3,156.6	3,136.4	1975
4,251.2	4,184.8	4,083.7	4,066.4	4,069.2	3,999.9	1976
5,940.7	5,888.7	5,363.1	5,529.1	5,299.5	5,140.7	1977
9,403.4	9,253.3	8,808.5	8,623.7	8,401.3	8,152.9	1978
20,360.6	19,658.9	18,359.2	17,227.1	16,542.7	15,370.1	1979
47,652.6	44,975.4	41,934.3	37,697.5	37,665.8	35,502.6	1980
99,775.8	96,789.6	93,335.5	90,551.4	86,823.0	83,926.3	1981
229,922.2	223,282.6	212,048.2	195,185.0	191,629.8	181,351.3	1982
640,267.4	566,860.9	509,772.8	434,112.1	426,490.6	394,511.4	1983
3,688,164	3,495,472	2,924,024	2,497,858	2,165,490	1,854,023	1984
8,698,664	8,461,622	8,185,329	8,158,311	8,367,825	8,001,813	1985
10,786,160	10,716,832	10,394,659	10,348,780	10,086,249	9,983,277	1986
					12,301,775	1987

מדד המחירים לצרכן
על בסיס ספטמבר 1951

השנה	1	2	3	4	5	6
1948	77.0	79.0	82.0	86.0	89.0	91.0
1949	97.0	97.0	97.0	98.0	94.0	92.0
1950	84.0	84.0	84.0	84.0	84.0	83.0
1951	90.0	92.0	93.0	94.0	96.0	95.0
1952	113.0	120.0	132.0	144.0	150.0	157.0
1953	181.0	182.0	184.0	187.0	191.0	197.0
1954	214.0	216.0	217.0	217.0	218.0	324.0
1955	228.0	228.0	229.0	230.0	230.0	232.0
1956	238.0	239.0	244.0	246.0	249.0	249.0
1957	254.0	259.0	261.0	265.0	270.0	258.0
1958	267.0	269.0	268.0	272.0	276.0	267.0
1959	275.3	277.5	277.8	276.4	287.1	273.4
1960	278.6	279.2	281.9	278.6	284.1	277.5
1961	295.1	293.5	294.0	293.7	314.7	303.9
1962	316.6	318.2	325.4	331.2	327.9	323.5
1963	347.7	347.7	347.7	343.8	355.1	352.1
1964	367.8	367.8	367.3	363.9	376.3	365.9
1965	384.5	386.4	394.2	397.5	405.7	403.8
1966	413.5	417.9	425.0	432.8	434.6	433.1
1967	439.8	435.7	437.6	444.3	445.4	440.5
1968	445.0	444.6	448.0	452.0	451.3	446.5
1969	451.7	450.6	456.9	459.8	457.2	461.7
1970	465.6	467.4	472.0	475.7	481.7	480.7
1971	523.4	522.9	529.8	533.9	536.7	537.6
1972	591.3	588.1	600.0	606.9	613.3	604.6
1973	667.4	673.9	690.4	717.0	727.1	729.4
1974	857.3	926.6	951.4	977.1	1,003.2	1,006.4
1975	1,318.3	1,338.1	1,370.6	1,394.0	1,413.8	1,408.7
1976	1,618.8	1,630.3	1,689.0	1,785.8	1,823.9	1,827.5
1977	2,199.4	2,220.1	2,263.5	2,318.2	2,372.9	2,429.5
1978	3,214.2	3,265.1	3,385.8	3,572.5	3,638.6	3,710.2
1979	4,885.4	5,004.2	5,285.2	5,743.6	6,017.1	6,230.2
1980	10,561.0	11,081.7	11,647.5	12,835.9	14,050.6	14,699.5
1981	24,598.7	25,953.0	27,197.2	30,094.8	31,102.7	31,953.1
1982	50,032.0	52,882.5	55,559.7	61,481.0	65,307.8	69,244.9
1983	116,001.3	123,040.7	129,985.7	147,230.0	155,356.0	160,946.7
1984	357,216.5	399,972.9	442,634.8	533,816.9	610,132.7	691,613.9
1985	1,782,697	2,023,644	2,267,742	2,707,117	2,891,371	3,322,871
1986	4,765,801	4,483,754	4,918,165	5,081,159	5,162,655	5,247,696
1987	5,903,214	5,959,908	6,037,862	6,172,509	6,211,486	6,271,722

מבוסס על נתוני למ"ס.

12	11	10	9	8	7	השנה
96.0	96.0	93.0	94.0	94.0	93.0	1948
84.0	85.0	85.0	87.0	89.0	90.0	1949
89.0	86.0	85.0	85.0	84.0	83.0	1950
107.0	105.5	103.0	100.0	98.0	96.0	1951
178.0	175.0	173.0	169.0	165.0	162.0	1952
212.0	208.0	207.0	205.0	201.0	200.0	1953
228.0	228.0	227.0	227.0	222.0	217.0	1954
239.0	236.0	238.0	239.0	231.0	233.0	1955
250.0	248.0	259.0	260.0	247.0	244.0	1956
263.0	267.0	268.0	268.0	269.0	264.0	1957
274.0	273.0	280.0	280.0	274.0	274.0	1958
279.7	281.1	280.5	275.6	269.5	269.8	1959
289.3	291.3	292.4	286.6	279.4	278.9	1960
315.5	311.4	308.9	304.8	294.8	297.3	1961
347.7	343.8	341.4	337.8	330.1	326.2	1962
365.0	363.1	356.2	353.5	346.6	352.4	1963
381.3	377.4	374.1	370.0	367.3	370.8	1964
408.3	407.9	405.7	401.6	396.4	400.9	1965
440.2	437.2	439.4	435.7	429.4	434.2	1966
440.9	437.9	436.1	432.8	433.1	437.2	1967
449.4	447.6	448.7	445.7	443.9	448.0	1968
466.9	465.0	461.7	456.1	453.2	462.1	1969
514.2	510.6	510.6	500.5	481.2	478.9	1970
583.0	576.1	567.0	555.0	537.6	534.9	1971
655.0	645.9	634.9	620.2	611.5	608.7	1972
828.0	806.4	772.5	758.7	746.3	741.7	1973
1,293.1	1,196.3	1,071.6	1,045.4	1,025.2	1,020.2	1974
1,597.2	1,584.9	1,536.2	1,445.0	1,415.6	1,415.1	1975
2,204.6	2,146.8	2,055.0	1,988.5	1,944.0	1,920.6	1976
3,142.5	3,082.1	2,755.8	2,659.6	2,561.5	2,465.3	1977
4,655.2	4,500.6	4,236.5	4,006.4	3,889.4	3,798.9	1978
9,840.5	9,103.0	8,295.7	7,694.0	7,124.3	6,573.5	1979
22,923.5	21,629.5	19,775.3	17,815.5	16,608.3	15,342.7	1980
46,189.5	43,921.7	41,512.3	38,079.2	35,213.0	33,890.1	1981
106,930.3	101,308.2	95,134.9	87,764.7	81,575.7	75,622.9	1982
310,838.1	278,507.0	241,813.7	199,734.5	183,261.9	171,009.8	1983
1,693,688	1,632,679	1,365,779	1,098,437	905,034	777,032	1984
4,829,975	4,768,557	4,746,509	4,535,483	4,401,623	4,236,267	1985
5,779,198	5,694,157	5,534,707	5,407,146	5,304,389	5,247,696	1986
					6,285,896	1987

שער החליפין של דולר ארה"ב

(בשקלים לדולר)

6	5	4	3	2	1	ה שנה
0.025						1948
0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	1949
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1950
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1951
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1952
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1953
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1954
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1955
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1956
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1957
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1958
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1959
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1960
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1961
0.300	0.300	0.300	0.300	0.261	0.180	1962
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1963
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1964
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1965
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1966
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1967
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1968
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1969
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1970
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1971
0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	1972
0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	1973
0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	1974
0.605	0.600	0.600	0.600	0.600	0.600	1975
0.786	0.773	0.758	0.746	0.733	0.723	1976
0.941	0.931	0.929	0.918	0.897	0.887	1977
1.752	1.700	1.653	1.643	1.605	1.577	1978
2.470	2.361	2.202	2.028	1.947	1.901	1979
4.780	4.482	4.276	4.042	3.836	3.635	1980
11.388	10.183	9.254	8.820	8.390	7.900	1981
23.084	21.112	19.936	18.724	17.453	16.167	1982
46.005	43.333	40.873	38.681	36.771	34.733	1983
217.086	192.071	167.780	146.071	129.688	116.160	1984
1137.900	994.070	912.260	815.120	719.758	663.895	1985
1494.600	1478.700	1482.400	1486.900	1483.200	1488.600	1986
1.61	1.61	1.61	1.61	1.61	1.61	1987

עד 12/86 בשקלים, החל מ-1/87
בשקלים חדשים

12	11	10	9	8	7	ה שנה
0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	1948
0.036	0.036	0.036	0.029	0.025	0.025	1949
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1950
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1951
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1952
0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	0.036	1953
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1954
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1955
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1956
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1957
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1958
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1959
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1960
0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	0.180	1961
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1962
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1963
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1964
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1965
0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	1966
0.350	0.320	0.300	0.300	0.300	0.300	1967
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1968
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1969
0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	0.350	1970
0.420	0.420	0.420	0.420	0.373	0.350	1971
0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	1972
0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	0.420	1973
0.600	0.546	0.420	0.420	0.420	0.420	1974
0.710	0.702	0.700	0.639	0.623	0.612	1975
0.872	0.862	0.840	0.822	0.814	0.803	1976
1.532	1.524	1.049	1.018	0.998	0.960	1977
1.874	1.877	1.836	1.836	1.823	1.794	1978
3.400	3.181	2.986	2.820	2.660	2.562	1979
7.395	6.689	6.120	5.733	5.408	5.103	1980
15.304	14.507	13.740	13.093	12.478	12.047	1981
32.881	31.247	29.729	28.753	26.930	25.186	1982
101.325	89.433	76.998	61.247	56.059	49.318	1983
608.410	550.278	457.782	369.262	306.869	257.901	1984
1486.660	1478.020	1478.900	1490.210	1483.200	1486.400	1985
1496.900	1494.100	1485.300	1487.300	1489.700	1494.600	1986
				1.61	1.61	1987

עד 12/86 בשקלים, החל מ-1/87 בשקלים חדשים.

פסקי דין בענייני מקרקעין

ר"ע 86. 101 בביהמ"ש העליון — קדמאני ואח' נגד אבו אלגאג' ואח' (פורסם בפד"י כרך מ(1) עמ' 613).

בית מלון פלוני בנוי על שלוש חלקות שכנות, הרשומות כיחידות נפרדות במרשם המקרקעין. לגבי אחת מהן נתבקש פירוקו של השיתוף הקיים בין הבעלים המשותפים. בית משפט השלום דחה את התביעה לפירוק השיתוף, מתוך שסבר כי נכס מקרקעין אחד, דוגמת בניית המלון הניצב על מספר חלקות הוא נכס אחד לצורך פירוק השיתוף שבו, והוא גם לא ראה להתעלם מן המציאות הכלכלית כדבריו ולפרק את השיתוף בחלקה אחת דבר הפוגע לדעתו בערך המלון.

בית המשפט המחוזי קיבל את הערעור וקבע, כי ניתן בהלקת הרישום האחת לקיים הליכי פירוק נפרדים ללא קשר למעמדו, מבחינת הבעלות של החלקות הנוספות שעליהן ניצב המלון.

בית המשפט העליון בדחתו את בקשת רשות הערעור על פסק-הדין של בית המשפט המחוזי, פסק:

א. (1) משנמנע המחוקק מהגדרתו של המונח „מקרקעין משותפים” יפורש ביטוי זה על-פי מובנו הלשוני ועל-פי הקשרו התחיקתי.

(2) בעלות משותפת יכולה להיווצר, רק כאשר מכירים במספר בעלויות לגבי יחידה אחת.

(3) כדי להכיר בשותפות לגבי אותם מקרקעין, צריכים לתחום את היחידה, שלגביה מכירים במספר בעלויות משותפות.

(4) היחידה, שלגביה מכירים בשותפות בבעלות, היא זו המוכרת על-פי החוק על יסוד מרשם המקרקעין, לא גדולה הימנה ולא קטנה הימנה. ממילא מתייחס גם הפירוק לאותה מסגרת פורמלית.

(5) העובדה, שמבנה או עיבוד חקלאי או חוקה, שימוש וכדומה, משתרעים על פני מספר חלקות צמודות זו לזו, אינה הופכת את הנושא לבעל משמעות משפטית גלובלית, המאפשרת התעלמות מן הבעלויות בכל יחידת רישום נפרדת מן הזכויות — לרבות הזכות לבקש פירוק — הצמודות לה.

ב. (1) אין בקיומם של הליכים מקבילים כשלעצמם כדי לעכב את הליכי הפירוק.

(2) ענין עיכוב הביצוע יכול להישקל רק על רקע הנסיבות העובדתיות.

(פסק-הדין ניתן ביום 27.3.86)

2- ע"א 786/81 בביהמ"ש העליון — עזרון שריף שנוי ואח' נגד. הוועדה המקומית להכנת ולבניה תל-אביב-יפו ואח' (פורסם בפד"י כרך מ(1), עמ' 348).

בית המשפט דן בנושא פיצויים בגין הפקעת מקרקעין, ובין היתר נדרש לשאלה מהו שווי הנכס לצרכי חישוב פיצויים: האם שוויו לפני התכנית או לאחריה. בית המשפט חזר על ההלכה הקיימת, לפיה את פיצויי ההפקעה יש לשלם לפי שווי הנכס עקב התכנית ולא כשווי לפני התכנית.

(פסק-הדין ניתן ביום 19.12.86)

ע.א. 605/82 בביהמ"ש העליון — תהילה בובילסקי ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל
(פורסם בפד"י ל"ט(3), עמ' 130).

השאלה שנדונה בערעור זה היתה, אם שעה שמחשבים את עליות ערך המקרקעין לצורך קביעת שיעור דמי ההסכמה, יש להתחשב בגורם האינפלציוני, באופן שתובא בחשבון רק העליה הריאלית בערך נכס המקרקעין ואם לאו. במקרה זה לא הובא בחישובי המינהל הגורם האינפלציוני בעליית ערך הקרקע.

בית המשפט העליון פסק:

- א. 1. ה**בסיס** המשפטי לדרישת דמי הסכמה בממקרה דגן מעוגן עקרונית בשני מקורות: המקור האחד הוא חוזה החכירה שבין החוכר למשיב. המקור האחר מצוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הניתנות מכוח סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960.
2. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, שנתפרסמו ב־30.9.77, מדובר על תשלום דמי הסכמה בשיעור שליש מעליית ערך הקרקע, ולא נאמר באותן החלטות דבר באשר למידת ההתחשבות במרכיב האינפלציוני.
3. החלטת מועצת מקרקעי ישראל, שפורסמה ב־26.8.82 וששינתה את ההוראות הקודמות וקבעה התחשבות באינפלציה, מלמדת כי לא הייתה התחשבות כזו לפניו. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.7.82 שפורסמה ב־2844 מיום 26.8.82 שינתה את החלטת המועצה הנ"ל והיא מכלילה הוראות הצמדה המתחשבות באינפלציה.
4. גם על-פי ההוראה שביטול דרישת דמי ההסכמה וחישובם וגם על-פי המשתמע מתנאי החוזה הספציפי, יש, במקרה דגן, להתחשב בערך הנכס בעת רכישתו בבסיסו הנומינאלי.

(פסה"ד ניתן ביום 29.7.85)

ע.א. 126/83 בביהמ"ש העליון — טעד אל דין אלעלמי ואח' נגד נגים אל חטיב בשמה ובשם עזבון המנוחה חורייה לעלמי (פורסם בפד"י כרך מ(1), עמ' 397).
הערעור מתייחס לענין מקרקעין שעברו הליכי הסדר, ושהדיון המשפטי הנוגע לכך החל עוד בבית המשפט המחוזי הירדני.

בית המשפט העליון פסק:

- א. (1) בסכסוכים המתגלעים עקב יישומה של פקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), תשכ"ט—1969, על שטח מסויים, העדיפות היא לנושא החוקה, וזאת בין אם מדובר בקרקע רשומה כדין ובין אם מדובר בקרקע שאין לגביה כל רישום.
 - (2) כאשר פלוני מוכיח חזקה נוגדת בקרקע של פלמוני, שתקופתה ותנאיה יש בהם כדי למנוע כל תובענה לקבלתה, תירשם הקרקע בשמו של המחזיק, וזאת על-אף הרישום שבידי הבעלים.
 - (3) אין לזלזל בכוחו המחייב של הרישום. בהעדר טענה של חזקה נוגדת מוסמך הפקיד המסדר לרשום קרקע בשמו של הבעלים גם בהעדר תביעה פורמאלית מצדו, ובלבד שהפקיד המסדר שוכנע, שלאדם, אשר לא הגיש תביעה, יש זכות בקרקע.
- ב. טענת התיישנות הינה טענה רק כפי המחזיק בקרקע בשעת בירור הסכסוך בינו לבין יריבו.

- ג. (1) יש להבחין בין רישיון שניתן בתמורה לבין רישיון שניתן ללא תמורה.
 (2) רשות שאינה בתמורה ניתנת לביטול על-ידי כך שנותן הרשות מגלה דעתו, כי אין ברצונו להרשות עוד את הפעולות, שלגביהן ניתנה הרשות.
 (פסה"ד ניתן ביום 24.2.86)

ע.א. 537/83 בביהמ"ש העליון — סנדר רחמני נגד מונהל מקרקעי ישראל (פורסם בתקציר פס"ד כרך כ"ח 15 עמוד 239).
 המערער ביקש להעביר זכויות חכירה בנכס לצד שלישי ונדרש על-ידי המינהל מקרקעי ישראל לשלם דמי הסכמה.
 המערער שילם את דמי ההסכמה שנדרשו ממנו, אבל הגיש תביעה להחזרת חלק מדמי ההסכמה בטענה שיש לקבל את דרכי החישוב שלו לענין קביעת דמי ההסכמה. המחלוקת נסבה סביב הסעיף בחוזה החכירה בו נקבע כי החוכר ישלם דמי הסכמה „בשיעור של שליש עליות ערך הקרקע“.
 המינהל טען ש„ערך הקרקע“ משמעותו ערכה של זכות בבעלות בקרקע, ואילו המערער טען שהכוונה לערכה של זכות החכירה.
 ביהמ"ש העליון קיבל את טענת המינהל לגבי פרשנות הסעיף הנ"ל והערעור נדחה.
 (פסה"ד ניתן ביום 12.1.87)

ע.א. 689/84 בביהמ"ש העליון — מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ נגד הממונה על מירשם המקרקעין ואח' (פורסם בפס"ד כרך ל"ט (4) עמ' 160).
 המערערת ביקשה רישום הערת אזהרה על מקרקעין של חייב, שמונה לו לאחר מכן כונס נכסים, בהסתמכה על שטר משכנתה שבידה. בקשתה זו נדחתה בטעות על-ידי רשם המקרקעין. משסירב הרשם בשנית לרשום את הערת האזהרה, הגישה המערערת ערר לממונה על המירשם, וזה סמך ידיו על החלטת המפקח.
 המערערת פנתה לבית המשפט המחוזי בבקשה לבטל את החלטת הממונה ולהורות לרשם המקרקעין לרשום הערת אזהרה כמבוקש. בית המשפט המחוזי ציווה על רישום הערת האזהרה כמבוקש, אך ללא ציון תאריך.
 המערערת לא השלימה עם פסק הדין שניתן כאמור וביקשה רשות לערער עליו. הרשות ניתנה והוגבלה לשאלה אחת ויחידה והיא אם ניתן לרשום הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין שתוקפה בדיעבד.
 בית המשפט העליון פסק:

- (1) הכלל הוא, שאין החוק מאפשר רישום הערת אזהרה, שתוקפה בדיעבד.
 - (2) יש להבחין בין מקרה של פלוני, שפונה לרשם ומבקשו רישום הערת אזהרה למפרע על נכסיו של פלמוני, לבין מקרה, שבו ביקש פלוני החלטה שגויה של רשם המקרקעין, שסירב לרשום הערת אזהרה שלא כדין.
 - (3) במקרה דנן, הייתה חובה על הרשם לרשום את ההערה, מפני שכל הנתונים הקבועים בסעיף 126(א) נתקיימו. הזכות לרישום ההערה קמה למערערת ביום שבו חייב היה לרשמה, ולכן אין לקרוא למצב, שבו בית המשפט מעמיד את מסקנותיו המוטעות של הרשם על מכונן, רישום הערה שתוקפה בדיעבד.
 - (4) כשנוכח בית המשפט בטעות שבהחלטת הרשם, היה עליו לבטל את ההחלטה ולתת למערערת אותן הזכויות, שהגיעו לה בתאריך מתן החלטתו של הרשם, וזאת כאשר התיקון אפשרי.
- (פסה"ד ניתן ביום 28.11.85)

נפעולות הנוכו

השנה החמש-עשרה לקיום החוג.

החוג למדיניות קרקעית קיים בשנת תשמ"ז 1986/87 8 פגישות, וזאת היתה בפגישות הנ"ל הושמעו הרצאות והתקיימו דיונים בנושאים הבאים:

1. קרקעות בשולי הערים הגדולות (3 ישיבות).
2. התפתחות השטח הבנוי בירושלים (3 ישיבות).
3. תמורות אגרריות והשלכותיהן על המדיניות הקרקעית. החקלאית בישראל (2 ישיבות).

בשנה זו פורסמו החוברות הבאות של החוג:

מס' 27 — קרקע ובטחון באסקלריה של המדיניות הקרקעית בישראל.

מס' 28 — קרקעות בשולי הערים הגדולות.

כן הושלם המחקר על דמי חכירה לקרקע חקלאית, שהוגש למינהל מקרקעי ישראל.

הושג הסכם עם משרד האוצר על שיתוף פעולה בעריכת מחקרים משותפים בנושאי מדיניות קרקעית וכן התקיימו פגישות עם נציגי האוצר שבהן נדונו בעיות אקטואליות בנושאי מדיניות קרקעית.

הנושא הראשון למחקר נבחר: „גיתוח כלכלי של מערך התמיכות בקרקע ציבורי בישראל“. נערכו חוות דעת על הצעות לשינוי תנאים וזכויות חכירה של קרקע עירונית. יצאה לאור חוברת „קרקע“ 28-27.

upon the sale of land. The provision for a right of first refusal does not, therefore, prove the existence of a real lessor-lessee relationship.

Another ground for criticism was that a lease for forty-nine years, perpetually renewable, when no payment has to be made by the lessee upon exercising his option to renew the lease, should be considered as a permanent lease. Under such circumstances no lessee will normally abstain from renewing the lease. Being a permanent lease, unlimited in time, such lease is probably void. Statute law as well as judicial option — in Israel as well as in some other countries — expressed the view that for a lease to be valid it must be limited in time.

Another possible criticism is that a permanent lease has been treated in a variety of contexts and in different countries, as tantamount to ownership. Similarly, it should be treated as ownership also for the purpose of interpreting the Basic Law: Israel Land 1960, which prohibits transfer of ownership in State owned land. An interpretation which would prohibit transfer of ownership and permit the grant of permanent leases would frustrate the obvious intention of such law.

Furthermore, even if Israel had no statutory prohibition against transfer of ownership of state owned land, a land tenure system based on permanently renewable leases is undesirable. Judicial experience demonstrates that difficult litigations resulted from the question whether one should apply to very long-term-leases provisions applicable to ownership or those applicable to leases. Such long term leases tend to blur the distinction between ownership and lease. Indeed, in a number of states statutes put a limit on the possible duration of leases in land (the maximum period normally being 70—99 years). The report goes against this trend and suggests a system which is apt to cause much difficulty when drawing the line between ownership and leases becomes necessary.

In sum, a permanent lease, when the "rent" is practically equivalent to the full value of property, and is to be paid in a lump sum, and when the lessee is subject to no restriction in the use of the property, is not a real "lease". It is a fictitious use of the concept of a lease, and this is the main weakness of the principal recommendation of the report. It suggests a land tenure system which is based on fiction.

Perpetually Renewable Leases

The land holding system in Israel is, in the majority of cases, based on a long term lease, for forty-nine years, with an option to renew it once, for another forty-nine years. Ownership of land vests, in most cases, in the state (or some other public entity e.g. the Jewish National Fund). The Basic Law: Israel Land, 1960 prohibits transfer of ownership of State owned land, subject to some limited exceptions.

The land tenure system has in recent years been criticised either on its Bureaucratic shortcomings, or, on a doctrinal level because its basic ideology, which advocates ownership by the state of the lands, was questioned.

A report of a committee appointed several years ago by the Minister of Agriculture to look into this problem was published in 1986. The main recommendation of this report was to substitute the present land holding system by perpetually renewable leases for forty-nine years. Such leases are to be granted in consideration of rent in the amount of 99% of the full value of the land, to be paid in a lump sum. The lessee will acquire a right to use the land in whatever manner permitted by law, and to assign his right, without having to pay any extra payment upon such assignment, but subject to a right of first refusal of the state. Subject to such provisions the Report recommends to preserve the principle that all the land should be in state ownership.

This recommendation was criticised by the present writer on a variety of grounds. The non-technical the ideology which was that while it is legitimate to question the ideology which advocates state ownership of all land, and prefer to it a system of private ownership of land, it is difficult to accept a recommendation which pretends to adopt both systems at the same time. The report suggests to maintain the ideology of state ownership of land while the leases to be granted under this system are practically tantamount to ownership. No real reversion remains in the State in such leases. The right of first refusal which was recommended by the report is not, necessarily, a lessor's reversion since such right can be granted also to a vendor

C O N T E N T S

Editor's Note	1	
Perpetually Renewable Leases.	2	Prof. Joshua Weisman :
Land Policy — Lease Rights of Urban Land.	12	Dr. Amnon Goldenberg
Towards Improvement & Strengthening of the Leasing System.	28	Zev Tzur
Lease That is Equivalent to a Sale.	32	Alexander Poznanski
Land can be Improved with Proper Care.	37	Dr. Haim Tzaban
Economic Development ; Raising Revenues Without Increasing Taxes.	39	Dr. Roger L. Kemp
Economic Aspects of Planning Land Use.	44	Dr. Eliyahu Borochoy
Developments in Land Use in the Cities and Suburbs.	47	Heintz Kroch
Compulsory Aquisition of Land for Public Purposes Without Compensation.	49	Benjamin Murray
Planning of Nature Reserves and National Parks.	53	Eliezer Brutzkus
Land Prices and Indexes.	63	Dan Margalioy
— Court Decisions in Matters of Land.	71	
— Activities of the Institute.	74	

"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 246828
Administration : Tel-Aviv 61 111, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380,
Tel. 286763

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board : **Shimon Ben Shemesh, A. Poznanski, Zvi Magen**

29

karka

(LAND)

**JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL**

SEPTEMBER 1987